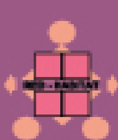
En la década del 90 surgió en el mundo académico, nuevamente y con fuerza, la discusión, análisis e investigación sobre el desarrollo. En este camino, se han superado las concepciones que identificaban el desarrollo con la industrialización, el progreso técnico, la acumulación o el crecimiento económico; así, se ha dado paso a los enfoques del desarrollo humano y del desarrollo sustentable, por ejemplo. Sin embargo, no se ha incorporado en estos análisis el tema de la vivienda, un componente sustancial para el bienestar humano. Este texto tiene como propósito principal, entonces, conocer cómo la vivienda se entrelaza con otros componentes sustanciales para el desarrollo, en definitiva, cómo incide en el mismo, utilizando como espacio específico la ciudad de El Alto.

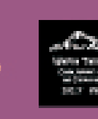
PIEB

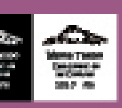














PIEB EL ALTO

CASA AUNQUE EN LA PUNTA DEL CERRO

investigaciones regionales

CASA

AUNQUE EN LA PUNTA DEL CERRO

VIVIENDA Y DESARROLLO DE LA CIUDAD DE EL ALTO



Jaime Durán

Karen Arias Marcelo Rodríguez

Casa aunque en la punta del cerro:
vivienda y desarrollo de la ciudad de El Alto

INVESTIGACIONES REGIONALES
EL ALTO

Casa aunque en la punta del cerro: vivienda y desarrollo de la ciudad de El Alto

Jaime Durán Chuquimia

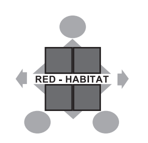
Verónica Karen Arias Díaz
Gustavo Marcelo Rodríguez Cáceres

















La Paz, 2007

Esta publicación cuenta con el auspicio del Directorio General para la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (DGIS), la Universidad Pública de El Alto (UPEA), el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE), el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza (CPMGA); el Taller de Proyectos e Investigación del Hábitat Urbano/Rural (Red Hábitat); la Casa Juvenil de las Culturas "Wayna Tambo" y el Centro de Investigación Social y Trabajo de Equipos Multidisciplinarios (CISTEM).

Durán Chuquimia, Jaime
Casa aunque en la punta del cerro: vivienda y desarrollo de la ciudad de El Alto / Jaime Durán Ch.; Verónica K. Arias Díaz; Gustavo M. Rodríguez Cáceres. -- La Paz : Fundación PIEB; UPEA; CEBIAE; Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza; Red HABITAT; Wayna Tambo; CISTEM, 2007.
xix; 118 p.; maps.; cuads; grafs.; 21 cm . -- (Investigaciones Regionales El Alto; no. 3)

D.L. : 4–1–341–87
ISBN: 978–99954–32–10–2: Encuadernado

ACCESOS A LA VIVIENDA-EL ALTO / CONDICIONES DE VIDA / NECESIDADES DE VIVIENDA / ESTADÍSTICAS DE VIVIENDA / FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA / PROGRAMAS DE VIVIENDA / VIVIENDA BARATA / VIVIENDA URBANA / PLANIFICACIÓN DE LA VIVIENDA / POLÍTICA DE VIVIENDA / DESARROLLO HUMANO / SERVICIOS BÁSICOS / SERVICIOS DE SANEAMIENTO / MIGRACIÓN RURAL-URBANO / EL ALTO

1. título 2. serie

Edificio Fortaleza, Piso 6, Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 – 2431866
Fax: 2435235
Correo electrónico: fundapieb@acelerate.com
Website: www.pieb.com.bo
Casilla postal: 12668
La Paz – Bolivia

Diseño gráfico de cubierta: Alejandro Salazar

Fotos de tapa: Hurbert Mazurek (foto principal), Vassil Anastasov

Edición: Beatriz Cajías

Producción: CREATIVA
Almirante Grau 541
Telf./Fax: 2 48 85 88

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Presentación

En octubre de 2003, la ciudad de El Alto apareció en las portadas de los principales periódicos del exterior y de Bolivia, porque allá se protagonizó una de las movilizaciones sociales más grandes de la historia del país en defensa de los recursos naturales. Esta movilización concluyó con el derrocamiento de un presidente, pero también con un saldo importante de víctimas, que aún esperan justicia.

Es una paradoja, sin embargo, que esta ciudad, compuesta básicamente por migrantes y gente joven –se considera que el 60 por ciento de la población alteña tiene menos de 25 años–, que luchó y se desangró por una reivindicación nacional, sepa tan poco de sí misma y de los procesos de cambio que experimenta. El Alto es también una de las ciudades con menos estudios sobre su realidad.

Precisamente, con el objetivo de contribuir a una mejor comprensión de los problemas y procesos de cambio que enfrenta El Alto, en marzo de 2005 comenzó un trabajo que reunió a actores de diferentes ámbitos: institucionales, vecinales, universitarios, operadores de políticas, entre otros. El objetivo de reuniones y talleres fue definir una agenda de temas que orienten el lanzamiento de una convocatoria de proyectos de investigación sobre El Alto y para El Alto.

La convocatoria "El Alto: por una vida digna" fue lanzada por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia el 18 de agosto de 2005. El 18 de octubre, a dos años de los trágicos acontecimientos de la llamada "Guerra del gas", el PIEB recibía 29 propuestas firmadas por cerca de 90 profesionales de El Alto interesados en generar conocimiento propio sobre esta gran urbe y sus habitantes. Un jurado externo al PIEB calificó los proyectos y eligió para su financiamiento a siete iniciativas que se ejecutaron entre noviembre de 2005 y agosto de 2006. Paralelamente al proceso de investigación, los 20 investigadores involucrados en la convocatoria participaron en talleres metodológicos, y contaron con un investigador senior que los acompañó como asesor académico. De esta manera, se cumplía otro de los propósitos de la convocatoria: actualizar conocimientos y destrezas en investigación de profesionales de El Alto.

Este proceso llegó a buen puerto gracias al apoyo y participación permanente de un grupo de instituciones que trabajan y aportan a El Alto: el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE), el Centro de Promoción de la Mujer "Gregoria Apaza", el Taller de Proyectos e Investigación del Hábitat Urbano/Rural (Red Hábitat), la Casa Juvenil de las Culturas "Wayna Tambo" y el Centro de Investigación Social y Trabajo en Equipos Multidisciplinarios (CISTEM). Este conjunto estableció una alianza para ampliar el impacto de los resultados de investigación de la convocatoria "El Alto: por una vida digna", a través de la publicación en formato de libro de los siete informes, iniciativa a la que se sumó la Universidad Pública de El Alto (UPEA).

A nombre de los coeditores de la serie Investigaciones regionales El Alto, quiero extender la invitación para que usted, amigo lector, se aproxime a la realidad de los jóvenes leyendo *Jóvenes y política en El Alto: la subjetividad de los Otros* de Jiovanny Samanamud, Cleverth Cárdenas y Patrisia Prieto y *Organizaciones juveniles en El Alto: reconstrucción de identidades colectivas* de Ana Méndez y Renán Pérez. El tema de la seguridad ciudadana ha sido estudiado por Juan Yhonny Mollericona, Ninoska Tinini y Adriana Paredes en *La seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto: fronteras entre el miedo y la acción vecinal.* La problemática de la vivienda fue investigada por Jaime Durán, Karen Arias y Marcelo Rodríguez en *Casa aunque en la punta del cerro: vivienda y desarrollo de la ciudad de El Alto.* Jesús Flores, Iblin Herbas y Francisca Huanca se detuvieron en la *Mujeres y movimientos sociales en El Alto: fronteras entre la participación política y la vida cotidiana*. Antonio Moreno, Ismael Moreno y María Colomo brindan información relevante sobre *Violencia a niñas y adolescentes en las calles de El Alto*. Simón Yampara, uno de los investigadores con mayor trayectoria en El Alto, devela *La cosmovisión y lógica en la dinámica socioeconómica del qhathu/feria 16 de Julio*, feria que forma parte de la identidad de esta ciudad.

Son siete títulos y siete aproximaciones a la realidad alteña, en una apuesta por mejorar el presente y futuro de esta joven ciudad.

Godofredo Sandoval
Director del PIEB

Prólogo

Hoy en día, alrededor de 9.000.000 de bolivianos residimos en aproximadamente 2.000.000 de viviendas, de las cuales el 75% ha sido autoconstruida con base en el esfuerzo propio; el otro 25% fue construido por la empresa privada y, en menor proporción, por el Estado.

Las viviendas producidas por la gente, generalmente pobre, se inician con la obtención de un terreno, muchas veces sin los papeles debidamente legalizados, donde construyen una a dos habitaciones precarias. La instalación de los servicios básicos puede significar largos años de lucha hasta que la vivienda y el barrio se consoliden en la trama urbana.

De acuerdo a datos del INE, en Bolivia existe un déficit cualitativo de 855.238 viviendas, determinado por unidades habitacionales que no reúnen las condiciones mínimas para vivir, ya que requieren diversos tipos de mejoras como: instalar agua potable por cañería en 86.000 viviendas urbanas y en 438.000 rurales; instalar alcantarillado sanitario en 640.000 viviendas, el 15% urbana y el 60% rural; instalar energía eléctrica en 700.000 viviendas; una mejora integral que significa reparar pisos, paredes, techos, ampliar, refaccionar y/o remodelar habitaciones, construir cocinas, baños y lavanderías etc. La mejora de la calidad de la vivienda también significa: regularizar el derecho propietario de 800.000 viviendas y enfrentar el hacinamiento, puesto que el 54% de la población del país vive en esas condiciones, es decir, más de 3 personas en una habitación.

Por otro lado, el actual Viceministerio de Vivienda señala que la cantidad de viviendas que falta construir es del orden de 250.000 unidades. A ello se sumarían cada año 30.000 unidades que se requieren para atender las necesidades de la tasa anual de crecimiento poblacional.

El sector Vivienda y Urbanismo ha sido y es uno de los más débiles en la estructura del aparato ejecutivo y la cuota de poder menos apetecida por tradición. Prueba de ello es la enorme facilidad con que se ha desjerarquizado al sector: en los últimos 15 años, de un nivel ministerial ha pasado a ser parte de otros Ministerios en categorías de dependencia; actualmente es Viceministerio supeditado al Ministerio de Obras Públicas.

Esta debilidad institucional repercute en las acciones que el Estado debe asumir como responsable y definidor de las políticas públicas y, si las asume, la falta de continuidad confirma que son acciones implementadas de corto plazo y sin ninguna sostenibilidad, sin rasgos de ser una política de Estado.

Las acciones gubernamentales han partido de una visión mercantilizada de la vivienda y sólo se ocupan de ella como un factor que, por generar encadenamientos económicos y empleo, puede lograr importantes impactos en la reactivación económica del país. Ignoran o soslayan que miles de viviendas han sido producidas y autofinanciadas por la propia población para su uso con el objetivo de satisfacer una necesidad vital para la sobrevivencia, el refugio y la seguridad y no con fines de transferencias mercantiles.

Los programas y proyectos habitacionales de una década atrás se han matizado por aplicaciones de subsidio a la construcción de vivienda, atendiendo especialmente el déficit cualitativo. Estas iniciativas inconexas y desarticuladas de la realidad no han enfrentado, de manera eficiente, el verdadero problema que es la calidad de la vivienda y han promovido la construcción de pequeñas casas, de mala calidad, donde las familias viven hacinadas y con una fuerte tendencia hacia la tugurización.

Algunas causas de la mala e ineficiente aplicación de los programas de vivienda fueron: la desinformación de la población que requiere vivienda; una deficiente socialización, difusión y comunicación al respecto; los requisitos exigibles como cuentas de ahorro como contraparte son irreales para atender las necesidades populares; inadecuados mecanismos de canalización del subsidio, a través de entidades que no atienden a sectores de bajos ingresos, y la ausencia de participación ciudadana desde el diseño hasta la implementación de los proyectos; los ciudadanos son evocados y hasta invocados, pero nunca convocados.

También se puede precisar un deficiente control social en la construcción de las viviendas, fruto de una visión de que el subsidio es un regalo, por lo tanto, se lo acepta como está y no permite reclamos, opuesta a la visión social de que el subsidio es una inversión del Estado como política redistributiva de la riqueza en beneficio de los pobres.

De igual forma, el papel de la empresa privada que suministra los servicios de agua y alcantarillado sanitario, como ha sido en el caso de El Alto, fue indiferente y hasta desalentador, puesto que no tenía como prioridad acompañar los programas de subsidio.

La apatía y la falta de compromiso de los gobiernos municipales con la problemática habitacional resultaron una constante; no es suficiente que se adecuen normas constructivas, usos del suelo e información en Catastro solamente, es primordial que los gobiernos locales se involucren de manera más activa en el tema contando con políticas claras sobre el acceso a la tierra, con asistencia técnica y legal a los beneficiarios y fomentando la creación de Programas de Vivienda Municipal para grupos vulnerables.

La elaboración y ejecución de programas de viviendas para mujeres es una agenda pendiente; no se reconoce aún el importante papel de ellas como gestoras de viviendas, barrios y ciudades, tampoco hay medidas que aseguren el título de propiedad a su favor ni sistemas de financiamiento que atiendan la demanda de mujeres solas y de escasos recursos.

Cabe la ocasión de mencionar que, en Bolivia, las fuentes de financiamiento convencionales para la vivienda funcionan básicamente en la lógica tradicional, mercantilista y especulativa, que son totalmente incompatibles con los ingresos familiares de la mayoría de los hogares bolivianos.

Los servicios financieros están absolutamente identificados para satisfacer a la población de medios y altos ingresos. A pesar de que el Sistema de Ahorro y Préstamo ha sido creado para atender a la población de bajos ingresos, ha desvirtuado su filosofía y objetivos sociales con los que fue establecido, para convertirse en un ente eminentemente comercial que busca el lucro y la ganancia, exigiendo requisitos inalcanzables para la población pobre bajo la lógica de mercado. Las Cooperativas y los Fondos Financieros Privados tienen tasas de interés especulativas y no han construido la tecnología necesaria para atender la vivienda que tiene otra concepción de los microcréditos otorgados para producción y comercio.

Si los nuevos proyectos de vivienda del actual gobierno[1] continúan sin superar estas deficiencias, se consolidarán efectos perniciosos para los asentamientos humanos,

---

[1] Como consecuencia de la crisis de octubre de 2003 y la nueva recomposición del sector público, la política habitacional se paralizó y no pudo ejecutarse ni en los periodos siguientes con los gobiernos de Carlos Mesa y de Eduardo Rodríguez. Actualmente, los responsables del Viceministerio de Vivienda del gobierno de Evo Morales no concluyen de diseñar la nueva política habitacional.

porque el subsidio llegará a los que menos necesitan, con construcciones pésimas, sin servicios básicos, con hacinamiento, viviendas en los extramuros de las ciudades con problemas de transporte e inseguridad ciudadana.

La falta de voluntad política para convocar a la sociedad civil a contribuir en la elaboración de políticas públicas tornará la realidad en más excluyente para los que más necesitan. Es decir, a pesar de que el Gobierno genere nuevas propuestas de atención a la problemática habitacional, éstas no tendrán los réditos esperados si es que no se contempla la participación de la sociedad civil, o sea, de los actores sociales que son autónomos con respecto al aparato estatal y al sistema de partidos.

En la ciudad de El Alto, la segunda más poblada de Bolivia y con índices elevados de pobreza, la población de menores ingresos tiene su propia dinámica de construcción de vivienda y barrios. Una amplia mayoría de los asentamientos de los barrios populares está habitada por población migrante rural, que ha visto en la ciudad una esperanza de vivir mejor.

El explosivo crecimiento de El Alto de la década pasada ha sobrepasado toda planificación urbana y territorial de manera que la tierra está, generalmente, en manos de agentes especuladores que lotean y planifican barrios, villas y urbanizaciones con escasa participación de los gobiernos locales.

Esta tierra es vendida en lotes sin aprobación urbanística y sin legalizar a los que la demandan, que generalmente son familias de bajos ingresos. Con el tiempo, estos terrenos pueden tener problemas de sobreposición de propietarios por la venta especulativa que realizan los loteadores y por la normativa que exigirá el gobierno local.

Esta especulación de la tierra urbana no sólo se da en la periferia de El Alto, sino en aires de río, en áreas de equipamiento y en cualquier terreno abandonado por sus propietarios. Por ello, fácilmente podemos concluir sobre la vulnerabilidad de contar con un terreno seguro y legal.

En estos lotes, las familias autoconstruyen una a dos habitaciones y amurallan el terreno con sus propios recursos. Con el tiempo, la vivienda crecerá de manera evolutiva, es decir, se introducirán mejoras en función de la estabilidad económica familiar e invirtiendo sus ahorros -que pueden ser materiales de construcción que se van acumulando en el tiempo- para ampliar y /o refaccionar sus habitaciones, instalar energía eléctrica, agua potable y alcantarillado sanitario.

Después, y dependiendo nuevamente de la capacidad de ingresos familiares, construirán una vivienda en altura en el frontis principal, aquel que tiene vínculo con la calle. Regularmente, para ello recurrirán recién a un profesional que le brinde asistencia técnica y, circunstancialmente, al sistema financiero formal porque preferirán sus ahorros o préstamos usureros. Bajo esta lógica de autoproducción de la vivienda se ha construido entre el 70 al 80% del parque habitacional urbano y entre el 85 al 95% del rural.

En este contexto, caracterizado por la necesidad impostergable de aportar con elementos teóricos sobre políticas públicas de vivienda que contribuyan al desarrollo de ciudades pobres, la investigación de Jaime Durán, Karen Arias y Gustavo Rodríguez, así como la tarea del PIEB de difundir estos estudios, desempeñan un papel crítico fundamental.

El presente estudio, denominado *Casa aunque en la punta del cerro: vivienda y desarrollo de la ciudad de El Alto*, ha optado por incorporar la vivienda al Índice de Desarrollo Humano (IDH), creando el Índice de Desarrollo Socio Habitacional (IDSH). La conclusión principal de la investigación sostiene que la población de bajos ingresos, ante un vacío de políticas públicas que atiendan sus necesidades, debe elegir prioridades para el destino de sus escasos ingresos y, al priorizar la vivienda, termina renunciando a la atención adecuada de otros componentes también sustanciales para el desarrollo, como la educación, nutrición, y salud. Estos renunciamientos, en el largo plazo, socavan sus capacidades y oportunidades para alcanzar estándares de vida aceptables. Se crean así "círculos viciosos" que desvanecen y consumen todas las posibilidades de desarrollo integral y articulado.

A partir del cálculo de IDSH, precisamente, se da sustento a lo que era ya advertido, pero con dificultades de ser dimensionado. La correlación de los indicadores demuestra que cualquier política estatal en pro del desarrollo de contención de la pobreza que no incorpore a la vivienda al mismo nivel que la salud y educación perderá efectividad.

David Quezada
Arquitecto

INTRODUCCIÓN

El acceso a la vivienda y el desarrollo en la ciudad de El Alto

En la década del 90, luego de una leve primacía del enfoque neoclásico y la economía del crecimiento, surgió en el mundo académico, nuevamente y con fuerza, la discusión, análisis e investigación sobre el desarrollo. En este camino, se han superado las concepciones que identificaban el desarrollo con la industrialización, el progreso técnico, la acumulación o el crecimiento económico; así, se ha dado paso a los enfoques del desarrollo humano y del desarrollo sustentable, por ejemplo. Por esos años, también las Políticas de Ajuste Estructural (PAE) comenzaron a resquebrajarse en la realidad y a perder terreno en la mesa del debate político. En muchos países latinoamericanos, pero con mayor énfasis en Bolivia, se han impugnado las mismas y, de alguna manera, se ha "virado a la izquierda", aspecto que también ha contribuido a repensar el asunto del desarrollo. Bajo esa influencia y en ese marco es que el trabajo de investigación que tenemos el agrado de presentar versa sobre el complejo problema del desarrollo, aunque desde una perspectiva muy particular.

En efecto, si bien, en general, en la presente investigación se asume el enfoque del Desarrollo Humano (DH), metodológicamente se rescata la perspectiva del Premio Nobel de Economía, Gunnar Myrdal, quien sostenía que, en sociedades atrasadas como la nuestra, los diferentes componentes del desarrollo establecieron "encadenamientos hacia atrás" que daban lugar a "círculos viciosos", fenómeno contrario a lo acontecido en sociedades más adelantadas. En esta lógica y parafraseando a Marx, bien podríamos decir que el desarrollo o, su contrario, el subdesarrollo, son procesos de "múltiples determinaciones", que son difíciles, sino imposibles, de asir en un solo estudio. Por ese motivo, aquí se investiga una de esas "determinaciones", a saber: de qué manera la vivienda, un

componente sustancial para el bienestar humano, se entrelaza con otros componentes sustanciales para el desarrollo, en definitiva, cómo incide en el mismo.

Esta intención encuentra su justificación en que los diferentes trabajos que evalúan el desarrollo en nuestro país y reflexionan sobre el mismo han dejado de lado el componente de la vivienda. La segunda razón que justifica esta investigación se encuentra en que los diferentes trabajos sobre la vivienda, aunque variados, se han concentrado en el problema del acceso a la vivienda y, en este marco, han girado en torno al financiamiento para la obtención de la misma, las diversas estrategias que han asumido los pobladores para alcanzarla y los diferentes planes estatales para dotar de vivienda a los sectores "más empobrecidos". Las otras líneas de trabajo que existen en esta materia se refieren a evaluaciones sobre la calidad de la unidad habitacional, el acceso al suelo y la mejor manera de construirlas. Aquí no seguimos las sendas abiertas por estos trabajos; aunque apoyándonos en muchas de sus conclusiones, intentamos una primera reflexión y aproximación respecto a cómo o, si se prefiere, de qué manera, las diferentes prácticas y modalidades que existen para acceder a una vivienda fortalecen y sinergizan el proceso del desarrollo humano.

En general, la trascendencia de este trabajo se encuentra en el cuestionamiento de aquel supuesto implícito en todo trabajo de reflexión sobre el desarrollo, a saber, que todos los componentes del desarrollo por sí mismos y en todo lugar contribuyen al desarrollo, como si el desarrollo fuese simplemente la sumatoria de todos sus componentes y no la interrelación entre ellos. En efecto, aunque las nuevas visiones del desarrollo invitan a repensar sobre la influencia e interrelación de los diferentes componentes y dimensiones del mismo, aún existe una fuerte persistencia por estudiar los diversos problemas que atingen a la humanidad al margen de sus múltiples determinaciones.

Esta fijeza parece anidar también en pensadores e investigadores abocados a comprender las condiciones en las que las familias pobres y los inmigrantes acceden a una vivienda y construyen una ciudad. Si bien muchos de ellos han sido los primeros en plantear que los problemas urbanos rompen los limitados márgenes que suelen imponer las diferentes ciencias sociales, en lo que se refiere específicamente a la cuestión de la vivienda no se ha teorizado ni construido modelos sobre cómo ésta apoya o afecta al desarrollo. Simplemente, porque se asume que su efecto, siempre y en todo lugar, es benefactor y, mucho menos, se imagina que el obtenerla puede trabar o perjudicar el desarrollo.

En el presente trabajo, reconfirmamos la colosal importancia y significado que las familias asignan a la vivienda. En el imaginario popular, la vivienda es condición *sine qua non* para la estabilidad del hogar, para realizar nuevos emprendimientos y, además, se constituye en una red de seguridad ante cualquier "desgracia" familiar; tanto es así que un dicho popular, prácticamente irrebatible, reza que "casa es casa aunque sea en la punta del cerro". Como corroborando esta situación, en el mundo académico y en el de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la materia, es un criterio muy difundido que adquirir una vivienda automáticamente mejora la calidad de vida de sus poseedores. En esta propuesta, sostenemos que esas creencias prácticamente institucionalizadas son supuestos o hipótesis no corroboradas.

Sabemos que millones de personas en Latinoamérica día a día depositan sus mejores esfuerzos y esperanzas para pertenecer a la ciudad e introducirse a la economía urbana; sabemos, también, que el obtener una vivienda es fundamental en este proceso. Sin embargo, contrariando al imaginario popular y al mundo académico e institucional, aquí sostenemos que las diversas formas practicadas en asentamientos humanos irregulares para obtener una vivienda desarticulan el desarrollo humano y, por lo tanto, traban, detienen y alargan el ejercicio pleno del derecho a la ciudad y la vivienda.

Dicha conclusión está basada en la evidencia obtenida en la investigación. En la misma, se demuestra que, por acceder a una vivienda, las familias renuncian a otros componentes también sustanciales para el desarrollo, por ejemplo, educación, nutrición y salud. Estos renunciamientos, en el largo plazo, socavan sus capacidades y oportunidades para obtener estándares de vida aceptables. Se crean así "círculos viciosos" que desvanecen y consumen todas las energías y sacrificios arriba mencionados y se da lugar a la segmentación social del territorio.

Consideramos, también, que la incomprensión respecto a que la vivienda desvencija el desarrollo evita tener una visión de conjunto y genera una deficiencia teórica que vuelve erráticas a las políticas públicas en pos de contener la pobreza y a las diversas formas de intervención para resolver el problema de la vivienda.

Este estudio analiza la influencia de la vivienda en el desarrollo alteño; para tal fin, diseñamos el Índice de Desarrollo Socio Habitacional (IDSH) que, con la misma metodología del Índice de Desarrollo Humano (IDH), correlaciona las variables de Vivienda Adecuada, Educación Terciaria, Acceso a Salud, Empleo de Calidad y Condiciones de Vida. Sobre la base estadística del último censo, calcula el IDSH para cada una de las

organizaciones territoriales de base (OTBs) de la ciudad y mide el peso del componente vivienda en cada una de ellas (Mapas 1 al 14).

La exposición del trabajo parte por una evaluación y zonificación del nivel de desarrollo de cada una de las OTBs alteñas (Capítulo 1), comprobándose, una vez más, que el nivel de desarrollo de la ciudad es muy bajo, tanto que sólo el 6,56% de los habitantes, equivalente a 42.652 personas, tiene un nivel de vida al que hemos denominado aceptable. Seguidamente, realizamos el mismo ejercicio en función a la calidad de la vivienda en la urbe alteña (Capítulo 2). El resultado es sorprendente, pues se demuestra que el Índice de Vivienda de Calidad (VC) -estadística y territorialmente hablando- tiene una mayor presencia y cubre un mayor espectro que el índice de desarrollo.

A partir de dichos análisis, se cuantifica y analiza la incidencia de la vivienda en el desarrollo (Capítulo 3), medición que nos ha permitido establecer lo que se ha convenido en llamar *tendencias de posibilidades y/o preferencias por la vivienda y la educación en el largo plazo.* Los resultados muestran el aumento constante y sostenido de las posibilidades y preferencias por la primera y la disminución rápida por la segunda, lo que ratifica la jerarquía que la vivienda tiene en las familias alteñas. Así, puede verse que, en un periodo de 25 años, los alteños tienden a poseer una vivienda de mejor calidad y, en contrapartida, una educación insuficiente y de baja calidad. Lo mismo puede decirse si se hace la comparación en relación con la tendencia de la alimentación o salud. Los datos analizados en la investigación muestran también que existe una elevada correlación entre el tipo de educación, la calidad de empleo y el tipo de inserción laboral que tienen los habitantes de la ciudad.

La parte cualitativa de la investigación (Capítulo 4), para la cual se han utilizado entrevistas a profundidad, indica que no es que los ciudadanos alteños desconozcan la utilidad de la educación, de la alimentación y de la salud; por el contrario, dichos componentes son de suma significación para ellos; sin embargo, en el cotidiano vivir, en el día a día, deben decidir dónde destinar sus escasos recursos. Los datos demuestran que sus ingresos son fundamentalmente destinados a vivienda, pero, como ellos mismos declaran, a costa de "grandes sacrificios", sacrificios que, en nuestro criterio, empujan a las familias alteñas al círculo vicioso mencionado hace un momento, pues, aunque la vivienda represente la estabilidad, la base para nuevos emprendimientos y una red de seguridad, optar por ella ocasiona, en el mediano y largo plazo, educación precaria, inserción laboral deficiente y restricción de ingresos monetarios. Por el otro lado, optar

por educación y mejor alimentación, para ellos, tampoco garantiza mejores condiciones de vida y, de acuerdo con su visión y perspectiva de vida, estos componentes no son tan efectivos ni seguros como la vivienda.

Al principio de la investigación, también pretendíamos medir la incidencia que el uso productivo de la vivienda tiene en el desarrollo; sin embargo, las limitaciones de tiempo e información sólo nos han permitido hacer un primer acercamiento al problema (Capítulo 5). Sobre la base del Censo Industrial, comprobamos que éste es un fenómeno reciente, que, aunque con mejores servicios que la mayoría de las viviendas que no tienen este uso, no tienen y no existe un solo elemento de política pública que las norme o, mejor, las apoye. Esta situación nos permite plantear mayores interrogantes respecto a la fuerza de trabajo familiar, niveles de remuneración, horas de trabajo, tipologías de la vivienda productiva, etc.

En la investigación, también se analizan las diferentes políticas públicas (Capítulo 6) aplicadas en torno a la vivienda y, evidentemente, se comprueba que ninguna siquiera menciona estas contradicciones y, menos, propone mecanismos para convertir el círculo vicioso en uno virtuoso. Pero, es más: a partir de los Programas de Ajuste Estructural (PAE), los diferentes gobiernos, en detrimento de los programas habitacionales, han priorizado su intervención en educación y salud y han ejecutado diversos programas de contención de la pobreza. Lógicamente, no se puede decir que no han existido resultados positivos; sin embargo, el mecanismo explicado arriba nos permite sostener que cualquier plan de desarrollo que no tome en cuenta y centralmente el problema de la vivienda y su articulación con otros elementos del desarrollo no sólo es inefectivo, sino que está condenado al fracaso.

CAPÍTULO UNO

El desarrollo de la ciudad de El Alto

Uno de los principales objetivos de la presente investigación ha sido medir la incidencia que tienen el acceso y el uso productivo de la vivienda en el desarrollo de la ciudad de El Alto. La consecución de éste nos ha confrontado a dos problemas, a saber:

El *primero:* si bien existe infinidad de estudios que abordan los diversos problemas que confronta la ciudad, muy pocos evalúan directamente el tema del desarrollo. Así, tenemos el trabajo sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) Municipal (PNUD, 2004); en la misma línea, encontramos el estudio sobre el IDH correspondiente al departamento de La Paz (PNUD, 2003) y, recientemente, el trabajo sobre el Índice Municipal de Bienestar (IMB) (Ayo, 2006); todos ellos miden el desarrollo alteño desde una perspectiva muy general y municipalista y, a excepción del IMB, no toman en cuenta el componente de vivienda.

El s*egundo:* los trabajos que abordan la cuestión de la vivienda son más numerosos; sin embargo, la mayoría de ellos son descriptivos, por ejemplo: INE, 2002 y CEPAL, 1997; por otro lado, otros se circunscriben a evaluar el impacto de las políticas estatales en la materia (Nogales, 2002) o los mecanismos de financiamiento para la construcción o adquisición de una vivienda (BID, 1996; Mutual La Primera, 2000). Siendo importantes, ninguno de estos trabajos se concentra en la indagación de la relación vivienda – desarrollo ni, mucho menos, intenta medir la incidencia de la primera en el segundo.

En síntesis, los trabajos sobre vivienda no asumen una perspectiva integral, de tal manera de evaluar el complejo problema del desarrollo; las distintas evaluaciones que se hicieron sobre el desarrollo de la ciudad no toman en cuenta el componente de vivienda ni la incidencia de ésta en el proceso de conseguirlo.

En este camino, un trabajo más específico y de mayor utilidad para acercarse a lo que sucede en El Alto es el Plan de Ordenamiento Urbano – El Alto, de junio de 2000, realizado por el Gobierno Municipal, la Fundación Cuerpo de Cristo y la Delegación Presidencial para El Alto. En el mismo, se asume el enfoque del desarrollo humano y se evalúan todos los componentes que hacen al desarrollo urbano; sin embargo, no se incide en la relación vivienda y desarrollo y, en nuestro criterio, no se hace hincapié precisamente en la interrelación de los diferentes componentes del desarrollo.

Para subsanar tales inconvenientes, creamos el Índice de Desarrollo Socio Habitacional (IDHS)[1], que nos permitirá en adelante hacer una evaluación sucinta del desarrollo de la ciudad, una primera aproximación específica en la materia y, desde luego, medir la incidencia de la vivienda en el desarrollo.

1.1. Visión general

Si tomamos en cuenta lo que representa la ciudad de El Alto en el imaginario nacional y local, en los trabajos académicos, en los informes de las instituciones gubernamentales, en las evaluaciones de la cooperación internacional y en los documentos de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) resulta una perogrullada sostener que la pobreza, el atraso y las condiciones de vida de los alteños son sumamente bajas. Si bien existen informes y estudios que realzan las potencialidades industriales de El Alto y su privilegiada ubicación geográfica como uno de los puntos de tránsito del comercio interoceánico, todos coinciden en calificar a la urbe alteña como una de las más atrasadas del país y del continente.

Vale la pena, sin embargo, retornar sobre el tema y, más allá de volver a redescubrir la pobreza, intentar encontrar ciertas relaciones y regularidades que nos permitan comprender el fenómeno de mejor manera y, por supuesto, actuar sobre el mismo.

El Índice de Desarrollo Socio Habitacional (IDSH), siguiendo el camino metodológico trazado en la construcción del IDH, logra correlacionar e integrar los indicadores de cinco dimensiones significativas para evaluar el desarrollo; nos referimos a: vivienda, educación, salud, empleo y condiciones de vida (una explicación en detalle sobre el

---

[1] El diseño y aplicación de el índice no hubiese sido posible de no contar con la colaboración y guía de Hubert Mazurek, del Instituto de Investigación para Desarrollo (IRD), y la base de datos gentilmente proporcionada por el Consejo de Población para el Desarrollo Sostenible (CODEPO).

diseño y forma de medición del índice se encuentra en el anexo metodológico). De esa manera, obtenemos una imagen del desarrollo para cada una de las organizaciones territoriales de base (OTBs) y también para los diferentes distritos que existen en El Alto (Ver Cuadro 1), expresado en un índice que califica el desarrollo de 1 a 100 puntos, al igual que el desempeño de sus componentes.

Cuadro 1
El Alto – IDSH general y por distrito

LUGAR	Vivienda Adecuada	Educación Terciaria	Acceso A Salud	Empleo de Calidad	Condiciones De Vida	IDSH
EL ALTO	**44,81**	**11,15**	**48,00**	**20,98**	**28,66**	**30,72**
Distrito 1	61,36	22,79	68,74	29,17	45,22	45,46
Distrito 2	50,18	11,91	56,55	22,18	33,03	34,77
Distrito 3	46,43	10,61	50,70	21,55	28,51	31,56
Distrito 4	44,21	10,07	44,93	20,82	27,13	29,43
Distrito 5	35,07	5,72	32,81	16,50	25,02	23,02
Distrito 6	50,62	10,89	51,82	18,39	23,31	31,01
Distrito 7	15,72	3,72	24,00	14,00	15,13	14,51
Distrito 8	21,95	3,38	27,71	14,67	16,31	16,80
Zona Rural	23,32	5,31	31,04	15,30	19,30	18,85

Fuente: INE – CODEPO

El IDSH asigna a la ciudad un desarrollo de 30,72 puntos, muy por debajo de la calificación que le asignan índices como el IDH o el IMB; si bien las diferencias se deben a las diferentes formas de medición, consideramos que en el IDSH se está reflejando con mayor precisión la precariedad de la situación alteña, por dos razones:

Primera, porque en su medición se utilizan componentes que otros indicadores no miden: a) la educación terciaria, que implica aquella educación diferente a la básica o secundaria, no necesariamente universitaria, y que incluye la educación técnica formal y no formal, que es sustancial para una mejor inserción laboral; b) la calidad en el empleo, entendida como aquella labor con remuneración adecuada, estable, y con posibilidades de acceso a seguro de salud y vejez.

Segunda, porque se hace esta medición territorialmente, de tal manera que el peso relativo de cada componente en cada zona incide en el resultado final[2]; esto no sólo ha permitido obtener un índice general, sino también para cada uno de los distritos, así como para cada una de las 439 OTBs.

En efecto, si apreciamos el Cuadro 1, podemos ver que los componentes acabados de mencionar son los que jalonan el promedio hacia abajo, porque sólo 11 de cada 100 alteños han obtenido educación terciaria y sólo 21 de cada 100 tienen calidad en su empleo. Aunque debe resaltarse que ninguno de los otros componentes supera el 50 por ciento de desempeño, en general, puede verse que en todos los distritos los segmentos de vivienda y salud son los que mejor desempeño tienen, mientras que, en tendencia inversa, educación y empleo alcanzan niveles muy bajos de rendimiento.

Ciñéndonos a las cifras que enseña el cuadro precedente, podemos concluir que el bajo desarrollo de la ciudad alteña se explicita en las siguientes cifras: de cada 100 casas, sólo 45 son adecuadas, entendiéndose éstas como aquellas viviendas que cuentan con piso de machihembre, parquet y/o alfombra; paredes de ladrillo, concreto u hormigón; tienen sanitario, agua potable por cañería dentro de la vivienda así como energía eléctrica. A este tipo de vivienda debe sumarse que sólo 48 de cada 100 nacimientos son atendidos por médico y en establecimiento de salud; si bien no podemos medir todos los problemas de salud que confrontan los alteños (los datos no existen), el indicador que asumimos señala ampliamente el acceso a salud, particularmente para la mujer alteña. Si tomamos en cuenta las condiciones de vida, donde la tenencia de refrigerador y teléfono tienen relevancia, sólo el 29% de los alteños tienen un nivel aceptable[3].

Si se trata de clasificar a los distritos, el 1 ingresa en el rango de desarrollo alto[4]. Un acercamiento más puntual, con ayuda del Cuadro 2, nos indica que en él habitan 98.982 personas, equivalentes al 15% de la población total. De éstas, sólo un poco más

---

2 No se procede de esta manera, por ejemplo, en la medición del IDH, que asume el PIB per cápita como único para todo El Alto.

3 Una mayor cantidad de datos relativos a estos temas y más disgregados pueden encontrarse en Garfias y Mazurek, 2005.

4 El criterio usado para clasificar el desarrollo es el siguiente: Desarrollo Alto, más de 10 puntos por encima del índice general; Desarrollo Medio, de 0,1 a 10 puntos por encima dicho nivel; Desarrollo Bajo, de 0,1 a 10 puntos por debajo del índice general; Desarrollo Muy Bajo, más de 10 puntos por debajo del nivel mencionado.

de 11.000 accedieron a educación terciaria y un poco más de 20.000 tienen un empleo en buenas condiciones; de mejorar estos componentes, sin duda, el distrito aumentaría sustancialmente su desarrollo. En lo que respecta a vivienda y salud, el desempeño se encuentra por encima del 60%; que el indicador de condiciones de vida esté por debajo de este nivel da a pensar sobre la poca importancia que en la ciudad pueden adquirir equipos como el refrigerador y el teléfono, para aumentar la calidad de vida de los hogares alteños, incluso, en una zona de tan buen desempeño como el distrito analizado.

Cuadro 2
Población por distrito en la ciudad de El Alto

Lugar	Nº OTBs	Área km²	Población	Densidad	% Población
Distrito Nº 1	39	9,16	98.982	10.806	15,23
Distrito Nº 2	58	11,82	74.413	6.296	11,45
Distrito Nº 3	118	26,54	132.879	5.007	20,44
Distrito Nº 4	60	15,12	89.799	5.939	13,82
Distrito Nº 5	48	14,68	89.916	6.125	13,83
Distrito Nº 6	17	8,05	100.347	12.465	15,44
Distrito Nº 7	29	53,17	18.120	341	2,79
Distrito Nº 8	70	15,21	28.940	1.903	4,45
Zona rural			16.562		2,55
Total	**439**	**153,75**	**649.958**	**4.227**	**100,00**

Fuente: INE, Censo 2001, elaboración Codepo – IRD

El Distrito 2, que se ubica en el rango de IDSH Medio, alberga al 11,45% de los ciudadanos alteños; los componentes de vivienda y salud superan el 50% de rendimiento, aunque no logran rebasar el nivel de los 60 puntos. Puede verse, también, que cerca de 8.500 personas han adquirido educación terciaria y alrededor de 16.500 cuentan con empleo de calidad, el 11 y 22%, respectivamente, de la población total del distrito. La caída respecto al desempeño del Distrito 1 es notoria y se explica por la incidencia demasiado baja de la educación en el distrito. En el primero, educación equivalía a un tercio de salud o vivienda; en cambio, en éste, esa equivalencia se ha reducido a 1/5.

En el Distrito 3, que también es catalogado de desarrollo medio, es donde existe la mayor cantidad de OTBs y habitantes, 118 y 132.879, respectivamente. El distrito alberga al 20,44% de la población, de la cual 14.000 han adquirido educación no formal y/o diferente a la primaria y secundaria y 38.000 tienen un empleo en buenas condiciones. Nótese que, en números absolutos, estas cifras superan las cifras de los Distritos 1 y 2; sin embargo, su nivel de desarrollo más bajo se explica por el generalizado mal rendimiento de sus componentes: sólo salud supera levemente el 50%; en cambio, vivienda, a diferencia de lo acontecido en los anteriores distritos, reduce su incidencia, lo mismo que educación.

El Distrito 6 es el último de los ubicados en el espectro de desarrollo medio; en el mismo habita el 15% de los alteños, 100.347 personas, de las cuales 11.000 lograron educación terciaria y 18.000 tienen empleo de calidad. El índice de este distrito está levemente por encima del IDSH para El Alto y, aunque en vivienda y salud tiene un desempeño por encima de los 50 puntos, a diferencia de lo que ocurre con el Distrito 3, sus indicadores, más deprimidos, de empleo y condiciones de vida explican que su índice se encuentre por debajo de éste. Es sorprendente que esto suceda justamente en una de las zonas de mayor movimiento comercial de la ciudad.

El Distrito 4 es el primero de los que aparecen en la categoría de IDSH bajo, lo que es comprensible, porque en este distrito y, desde luego en los siguientes, ninguno de los indicadores supera el 50% de rendimiento. En otros términos, sólo 45 de cada 100 partos son atendidos por médico y en establecimiento de salud, así como 44 de cada 100 viviendas son adecuadas. A esto debe sumarse que de 89.799 habitantes, que representan al 14% de la población total, apenas 8.900 tuvieron educación terciaria y 17.800 tienen empleo con calidad. El indicador de condiciones de vida señala que el distrito tiene un comportamiento similar al Distrito 3 y superior al 6.

Seis puntos más abajo, aunque todavía en la categoría de IDSH bajo, se encuentra el Distrito 5; en él viven 89.916 personas, equivalentes también al 14% de la población; de ellas, 14.000 tienen un empleo aceptable y sólo 5.000 han accedido a educación terciaria. Evidentemente, este indicador explica, en gran medida, la precariedad del distrito, pero debe tomarse en cuenta, también, que 35 de cada 100 casas son adecuadas y sólo 3 de cada 100 nuevos nacimientos son atendidos en establecimiento médico.

Los Distritos 7, 8 y la zona rural, catalogadas en desarrollo muy bajo, merecen atención especial. En conjunto, comprenden más del 50% del territorio alteño, pero al-

bergan a una proporción pequeña de la población, al 12,41%, equivalente a 63.622 personas. De ellos, 7.893 han obtenido educación terciaria y 28.000 tienen empleo de calidad. En estos distritos, el comportamiento de sus indicadores es muy bajo y se mantiene la tendencia contrapuesta de educación y empleo respecto a vivienda y salud. Sin embargo, vale la pena hacer notar que tanto en el IDSH como en cada uno de los elementos que lo configuran, el área rural exhibe un comportamiento más elevado. Este dato es significativo, porque generalmente se asume que la inmigración se realiza porque en la ciudad se encuentran mejores condiciones de vida que el campo; sin duda, en muchos casos, esto puede evidenciarse, pero nuestro dato está señalando que en El Alto hay zonas donde las condiciones de vida son peores que en el área rural.

1.2. Una visión territorial

En el Mapa 1 se grafica la distribución geográfica del IDSH. La primera impresión es que las OTBs con IDSH alto están ubicadas en mayor proporción al sur de la ciudad; en el norte, sólo las urbanizaciones Argentina, Venezuela, Artesanos 27 de Mayo, Artesanos 2 de Febrero y sus demás secciones pueden catalogarse en este rango, todas ellas introducidas como un lunar en medio de otras de IDSH bajo y medio. En el sur, además de observarse la existencia de otros lunares, se verifica también una elevada concentración de OTBs con rendimiento alto en el Distrito 1, específicamente en La Ceja, Villa Dolores y Ciudad Satélite. Una revisión pormenorizada de los datos constata que en todas las OTBs que clasifican en este rango ha existido alguna participación del Estado[5].

El número de OTBs con desarrollo medio casi se duplica y, aunque puede observarse la existencia de una proporción mayor en el sur de la ciudad, es preciso señalar que éstas aparecen extendidas a los lados de las carreteras principales: en el sur, en lo que es la carretera a Viacha y la avenida Bolivia, y en el norte, donde este aspecto es más notorio, a lo largo de la avenida Juan Pablo II. Puede verse, también, que las OTBs que contienen a uno de los dos principales núcleos económicos y comerciales de la ciudad clasifican como de desarrollo medio.

---

5 En adelante, cuando nos refiramos a la participación del gobierno, haremos referencia directa a la política de vivienda, entendida como aquella que dota, financia y mejora las casas de los habitantes. Cuando nos refiramos a las otras formas de intervención que tiene el gobierno nacional y local para contener la pobreza, por ejemplo, políticas educativas, de salud, construcción de infraestructura o apoyo a la microempresa, las señalaremos específicamente.

Por el otro lado, el número de OTBs con IDSH bajo y muy bajo es equivalente, 144 para cada rango, pero, como era de esperarse, éstas se encuentran en mayor proporción en el lado norte de El Alto, siendo las zonas más depauperadas el extremo norte y el extremo sur de la ciudad. Esta desproporción territorial explica también el desempeño bajo del IDSH porque, al igual que educación y vivienda, los distritos más deprimidos presionan el IDSH general hacia abajo.

En el Mapa 2, presentamos la distribución territorial del IDSH por rangos. Este mapa permite acercarse con mayor precisión al estado de desarrollo o, si se prefiere, pobreza de la ciudad alteña. Si se parte de considerar que un nivel de calidad de vida aceptable es aquel cuyo indicador sobrepasa los 50 puntos de desempeño, la realidad es totalmente dramática. El 92,44% de las OTBs se ubica por debajo de ese rendimiento y del 7,56% restante, sólo un pequeño grupo, concentradas exactamente en Ciudad Satélite, tienen un desempeño por encima de los 70 puntos, rodeadas por otro pequeño grupo que logra un rendimiento que va del 60 al 70%; grupo al que se suman las OTBs tipo lunares que logran rebasar el nivel del 50% de desempeño.

El mapa también tiene la virtud de mostrar que en los dos principales núcleos comerciales de la ciudad, La Ceja y la zona 16 de Julio, la calidad de vida se encuentra entre el 40 y 50%, en la primera, y entre el 30 y 40%, en la segunda. Esto nos induce a corroborar que allí donde existen mayores ingresos monetarios, no necesariamente existe mayor desarrollo, premisa fundamental de la que parte el enfoque de desarrollo humano. Evidencia importante ésta, que también viene a ser respaldada cuando verificamos que las OTBs extendidas a lo largo de las carreteras principales, donde también existe un elevado comercio y actividades económicas, se inscriben en el rango de desempeño que va del 30 al 40%. Valga aclarar que los lunares sobre la carretera a Oruro corresponden a los Almacenes Aduaneros de La Paz (ALMAPAZ) y al Regimiento Ingavi, que no son, en precisión, una OTB tipo.

Lo que realmente llama la atención, desde el punto de vista de la calidad de vida, sin embargo de lo anteriormente mencionado, se encuentra cuando observamos que el 63% de las OTBs, la mancha que va del celeste al azul en el mapa, se encuentra con niveles por debajo de los 30 puntos. El mapa también refleja que ese rendimiento no sólo corresponde a los extremos norte y sur de la ciudad y ni siquiera se circunscribe sólo a los distritos 7 y 8, como generalmente se cree, sino que aparece como un ancho cinturón de pobreza, totalmente desproporcionado, sobre todo si se lo compara con el

pequeño centro habitacional de alto desarrollo de Ciudad Satélite y los lunares incrustados o bordeando esta franja.

Esta distribución territorial de la pobreza viene a ser corroborada en el Cuadro 3, cuando verificamos que sólo el 6,56% de los habitantes, equivalente a 42.652 personas, logran una calidad de vida que sobrepasa los 50 puntos del indicador. La otra gran mayoría, el 93,44%, 607.297 personas llevan su vida por debajo de este nivel; de las mismas, la mayor proporción, 409.792 personas califican su nivel de vida en el rango del 20 al 30% de rendimiento; por encima de ellos, sólo 77.000 habitantes se acercan a los 50 puntos; por debajo, más de 100.000 personas se debaten en la extrema miseria y pobreza. Por supuesto que estas cuestiones las conocíamos de manera general; sin embargo, es necesario precisar la cuestión si algo se quiere hacer para combatir esta penosa situación.

Cuadro 3
El Alto – IDSH por rango

Rango IDSH	OTBs	Viviendas	Población	%OTBs	% Viv	% Pob
Mayor a 70	7	1.622	7.773	1,60	0,98	1,20
Entre 60 y 70	13	3.474	13.765	2,97	2,10	2,12
Entre 50 y 60	14	4.161	21.114	3,20	2,52	3,25
Entre 40 y 50	24	21.007	77.337	5,48	12,71	11,90
Entre 30 y 40	105	47.209	191.192	23,97	28,56	29,42
Entre 20 y 30	142	58.802	218.600	32,42	35,57	33,63
Menor a 20	133	29.045	120.168	30,37	17,57	18,49
EL ALTO	**438**	**165.320**	**649.949**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fuente: INE – CODEPO

1.3. La calidad de vida y las costumbres

El criterio de nivel de calidad de vida aceptable, acabado de asumir, es discutido y rechazado por aquellos intelectuales que tratan de concebir el desarrollo o, a la inversa, la caracterización de la pobreza, como una realidad definida por la subjetividad y prácticas culturales de los individuos y grupos sociales. Los mismos sostienen que los indicadores cuantitativos que tradicionalmente se han usado para medir la pobreza son histórica y políticamente determinados, y que en ellos subyace una concepción que desdeña los valores y aspiraciones propias de diversos grupos culturales (Laserna, 2005). En esta lógi-

ca, por ejemplo, no se podría sostener que una persona, que no tiene en sus tradiciones usar un inodoro o prefiere "quitarse un pan de la boca" para aceptar el *Preste*[6] y así lograr reconocimiento social dentro de su grupo, es pobre o no ha alcanzado el desarrollo.

De acuerdo a la visión que asumimos aquí, entendiendo el desarrollo como aquel proceso que integra capacidades y oportunidades que expanden las libertades humanas (Sen, 2000), pensamos que es erróneo sostener que un valor cultural o visión del mundo que conduzca a rechazar o privarse de un producto o servicio generado por el "mundo occidental" también pueda considerarse como desarrollo.

Primero, porque existe una gran diferencia entre tener las capacidades y oportunidades suficientes, para usar o dejar de usar un inodoro, o acceder o rechazar el *Preste,* que carecer de ellas. En esta lógica, la verdadera pobreza, más que privarse de algún producto o servicio específico, por la razón que sea, es carecer de capacidades y oportunidades para decidir y elegir.

Segundo, porque consideramos que existen estándares de vida socialmente necesarios, que han sido construidos históricamente y, desde luego, en un proceso de choque, simbiosis y, también, sinergia cultural, que hace, por ejemplo, que el acceso a alcantarillado y el uso de inodoro sea fundamental para obtener calidad de vida. Lo socialmente necesario, también, implica que un individuo, no importando su cultura y sus tradiciones, no puede enfrentarse o romper los estándares logrados por la sociedad o la comunidad en su conjunto; imagínese, por ejemplo, un ciudadano que, por su cultura o religión, mutile el clítoris de sus hijas, se niegue a recibir transfusiones sanguíneas o, peor, realice sus necesidades en plena calle.

1.4. Las asimetrías del desarrollo alteño

En el enfoque que asumimos en esta investigación, el desarrollo humano es un proceso fundamentalmente sinérgico, es decir, la conjunción de los diversos elementos que lo configuran siempre genera un efecto mayor que la simple sumatoria de las partes. Para decirlo en términos de Gunnar Myrdal (1973), el desarrollo genera "círculos virtuosos" y se establecen "encadenamientos hacia delante y hacia atrás" que expanden, entre otras cosas, la productividad, el nivel educativo y, en definitiva, la calidad de vida de la socie-

---

[6] Celebración de fiestas religiosas tradicionales en Bolivia.

dad y sus diferentes comunidades. Myrdal también sostiene que ese encadenamiento y, por lo tanto, los círculos virtuosos están ausentes en países como el nuestro y, que precisamente, esa falta de sinergia caracterizaba a las sociedades subdesarrolladas y atrasadas.

Si bien en los procesos sociales nada tiene la exactitud de la matemática, en el Cuadro 4 presentamos el Factor de Contribución (FC)[7] de cada uno de los componentes al IDSH general y en cada uno de los distritos, que nos parece suficientemente indicativo de la complementariedad y/o sinergia existente o, si se prefiere, ausente en el desarrollo alteño.

Cuadro 4
Factores de contribución al IDSH

LUGAR	VA	ET	AS	EC	CV
EL ALTO	29,17%	7,26%	31,25%	13,66%	18,66%
Distrito 1	27,00%	10,03%	30,24%	12,83%	19,90%
Distrito 2	28,86%	6,85%	32,53%	12,76%	19,00%
Distrito 3	29,42%	6,72%	32,13%	13,66%	18,07%
Distrito 4	30,04%	6,84%	30,53%	14,15%	18,43%
Distrito 5	30,46%	4,97%	28,50%	14,33%	21,73%
Distrito 6	32,65%	7,03%	33,42%	11,86%	15,04%
Distrito 7	21,66%	5,13%	33,08%	19,29%	20,84%
Distrito 8	26,12%	4,02%	32,99%	17,46%	19,41%
Zona Rural	24,74%	5,63%	32,93%	16,23%	20,47%

Fuente: INE – CODEPO

Un desenvolvimiento normal, si se nos permite el término, implicaría que todos los componentes del desarrollo, en este caso de nuestro índice, contribuyen de manera similar y homogénea al mismo y, de existir desviaciones, que éstas son mínimas, no

7 Para este cálculo se ha usado el método de Factor de Contribución al Promedio (FCP), que se calcula dividiendo el valor de cada uno de los componentes entre la sumatoria de los mismos; el resultado refleja la proporción porcentual de un componente en el índice. Teniendo en cuenta que el IDSH es un promedio no ponderado, se esperaría que cada uno de los componentes aportara al mismo con 1/5, lo que es igual al 20%.

importando si ese nivel de desarrollo es muy alto o muy bajo. El cuadro, por el contrario, muestra claramente que los indicadores de educación y empleo son los de peor desempeño y los que menos aportan al desarrollo; por el contrario, también se verifica que salud y vivienda son los que aportan al proceso por encima de su proporción esperada (20%), siendo sólo el indicador de condiciones de vida el que presenta menos distorsiones.

Además, puede decirse que en ninguno de los distritos hay un comportamiento simétrico y proporcional de los indicadores; sucede que los componentes de vivienda y salud distorsionan el promedio muy por arriba y los de educación y empleo lo hacen en sentido contrario. Esta desarmonía está demostrando que no existe, en la ciudad alteña, la necesaria correlación y simbiosis entre los diferentes elementos que hacen al desarrollo.

Una revisión rápida por distrito arroja interesantes llamadas de atención. Habría que preguntarse, por ejemplo, ¿por qué en el Distrito 6, precisamente allí donde se localiza uno de los dos núcleos principales de movimiento económico de la ciudad, el empleo aporta en menor cuantía que en otros distritos? ¿Por qué en el Distrito 6 el aporte de la vivienda al IDSH es mayor que en otros distritos? ¿Por qué, siendo el Distrito 7 el lugar donde existe un mayor aporte del empleo al desarrollo, su IDSH es bajo?

CAPÍTULO DOS
La calidad de vivienda en El Alto

Intentar evaluar lo que es una vivienda adecuada plantea un sin fin de complicaciones, pues el término vivienda no hace referencia solamente, ni mucho menos, a "cuatro paredes y un techo" habitado. En la línea de esta investigación, asumimos la definición adoptada en el marco de lo que es el derecho humano a la vivienda, que internacionalmente ha definido el mismo como "el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad" (Social Watch, 2004). En ese marco, el Comentario General Nº 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) del año 1991 determinó que los "elementos constitutivos que debe reunir una vivienda adecuada son: Seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, posibilidad de manutención, habitabilidad, accesibilidad, ubicación, adecuación cultural" (Social Watch, 2004).

Evidentemente, una vivienda y su habitabilidad implican las dimensiones acabadas de mencionar y otras más; sin embargo, surge el problema el momento de intentar cuantificar o medir las mismas. Sobre esa experiencia es que, el año 2002, un grupo de expertos reunidos en Nairobi con el encargo expreso de elaborar indicadores para evaluar una vivienda adecuada, según informa Social Watch, determinó que la misma debiera contar con: Acceso a agua potable, acceso a saneamiento básico, seguridad en la tenencia, durabilidad de la unidad habitacional, y área suficiente para vivir. En nuestro criterio, esta forma de encarar el problema y los indicadores determinados tienen la virtud de romper con la visión excesivamente cuantitativa de enfocar el problema urbano y la cuestión de la vivienda, al mismo tiempo que la medición que pueda efectuarse a partir de los indicadores determinados guarda una relación adecuada con la definición del Derecho a la Vivienda señalada líneas arriba.

En esta investigación, elaboramos el indicador de Vivienda Adecuada tomando en cuenta los elementos de: acceso a agua potable, saneamiento básico y durabilidad de la unidad habitacional. Hemos dejado de lado el componente de seguridad en la tenencia porque no logramos tener acceso a los datos para cada una de las OTBs sobre este respecto. Pero, si analizamos los datos globales para la ciudad, presentados por el INE, que indican que de 165.320 hogares, 100.750 declaran que son propietarios de su vivienda y otros 5.000 indican que poseen una en anticrético, fácilmente podemos concluir que el 64% de los hogares alteños se asumen como propietarios. Sin embargo, los problemas aquí no vienen por este lado, sino por comprobar efectivamente cuántos de estos hogares cuentan con sus documentos debidamente saneados, especificidad de análisis para la cual, evidentemente, no existen los datos.

En el indicador, dejamos de lado también el componente de área suficiente para vivir, pues tampoco poseemos los datos específicos de hacinamiento por vivienda y por OTB para la ciudad; sin embargo, si echamos un vistazo rápido a los datos generales proporcionados por el INE y constatamos que en la ciudad alteña el promedio de personas por dormitorio es de 2,72 y que el tamaño promedio del hogar es de 3,89, podemos arriesgarnos a concluir que el hacinamiento no es un problema significativo en El Alto, máxime si tomamos en cuenta, que la densidad por km^2 para la ciudad alteña es muy baja. De los datos gentilmente proporcionados por CODEPO, se hubiese podido construir un indicador aproximado para cada una de las OTBs, específicamente, el número de habitantes sobre el número de viviendas; sin embargo, consideramos que su introducción al IDSH solamente hubiese distorsionado el mismo, por la irregularidad del tamaño de las viviendas en El Alto. En las zonas comerciales, por ejemplo, donde existe una densidad más elevada, también es donde existe mayor cantidad de viviendas de pisos y con extensiones más amplias.

Con las previsiones antes mencionadas, los resultados del Índice de Vivienda Adecuada están reflejados en el Cuadro 5. El indicador asigna a la ciudad un nivel de 44,81, cifra por encima de lo marcado por el IDSH.; sin embargo, está indicando que ni siquiera la mitad de las casas existentes en la ciudad logran un nivel al que hemos denominado de vivienda aceptable. El resultado, desde luego, se explica por el bajo desempeño de los componentes del mismo.

Cuadro 5
El Alto – Índice de Vivienda Adecuada por componentes y distritos

LUGAR	Número Viviendas	Energía Eléctrica	Sanitario	Agua Pot En Viv.	Pared Ladrillo	Piso Mad/Alf	Vivienda Adecuada
El Alto	**165.320**	**85,20**	**63,34**	**34,92**	**22,33**	**18,24**	**44,81**
Distrito 1	24.329	93,38	85,50	54,97	37,59	35,38	61,36
Distrito 2	18.298	90,70	79,66	32,94	28,09	19,49	50,18
Distrito 3	33.062	89,60	71,73	32,26	20,66	17,88	46,43
Distrito 4	22.812	87,59	56,70	37,73	22,33	16,71	44,21
Distrito 5	23.137	82,83	41,48	28,08	12,42	10,51	35,07
Distrito 6	24.792	91,32	78,10	39,67	23,85	20,15	50,62
Distrito 7	5.479	45,77	8,65	13,45	6,35	4,36	15,72
Distrito 8	8.829	57,19	24,54	15,47	8,88	3,66	21,95
Zona Rural	4.582	56,22	23,81	13,51	17,31	5,74	23,32

Fuente: INE – CODEPO

2.1. Cobertura del servicio eléctrico

La excepción, evidentemente, es la cobertura de energía eléctrica, que sobrepasa el 90% en los Distritos 1, 2 y 6 , supera la barrera del 80% en los Distritos 3, 4 y 5; sólo en los Distritos 7, 8 y en el área rural, los índices están muy por debajo del logro de los demás distritos. En el Mapa 3, presentamos la cobertura del servicio eléctrico por rangos; claramente, puede verse que la mayoría de las OTBs, 289, gozan del servicio y sólo en los extremos norte y sur de la ciudad esa cobertura es menor; es muy posible que este fenómeno se deba a que son zonas de reciente urbanización.

Se nota que la red de distribución eléctrica prácticamente cubre todo el territorio alteño y es posible que la cobertura menor en algunas zonas se deba más a la débil capacidad o reciente llegada de los habitantes al lugar, antes que a la falta del servicio en esas zonas. El resultado, sin duda, invita a indagar las causas y los motivos, por las cuales se ha logrado esta capacidad de cobertura del servicio eléctrico.

2.2. Saneamiento básico

A electricidad le sigue en rendimiento el indicador que mide el acceso a sanitario: 63%, según la tabla precedente, aunque es necesario hacer una puntualización sobre la forma

de medición de este indicador. El mismo, de acuerdo a la metodología aplicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el Censo 2001, implica: alcantarillado, cámara séptica, pozo ciego y superficie de calle, quebrada o río (sic); en el extremo se encuentran los que no tienen acceso a ninguna de estas posibilidades, los que en nuestra medición y la del INE representarían el 37% de las viviendas alteñas, claro, si es que puede concebirse un extremo más allá de usar el campo abierto o el lecho de los ríos para desaguar las necesidades humanas y botar las aguas servidas. Lamentablemente, no se pudo construir el indicador sólo para alcantarillado; de haberlo hecho, con seguridad, el desempeño de este índice sería mucho más bajo.

Puede verse que el comportamiento de este indicador no mantiene la homogeneidad del anterior y, por el contrario, muestra serias desproporciones, como, por ejemplo, un 85% de cobertura en el Distrito 1 frente a un 8,6% en el Distrito 7; ni siquiera el Distrito 8 y el área rural, donde el 24% de las viviendas accede a algún tipo de sanitario, tienen un índice tan bajo como este último distrito. El cuadro también enseña que los distritos de la zona sur de la ciudad son los que mejores niveles de acceso a sanitario tienen, superando los 70 puntos; en el norte, sólo el Distrito 6 equipara este rendimiento y el Distrito 4, aunque, 20 puntos por debajo del rendimiento mencionado, levemente supera el 50% de rendimiento.

En el Mapa 4 se zonifica a las OTBs en función a su nivel de acceso a sanitario. El mapa muestra una alta cobertura en los núcleos comerciales de la ciudad, así como en el Distrito 1 y a lo largo de las carreteras principales; es de suponer que esa mancha corresponda a la red de alcantarillado. A partir de esos lugares, puede verse que la misma va en descenso y, suponemos, siguiendo la definición del INE para acceso a sanitario, que los pobladores han recurrido a formas distintas a la alcantarilla. Aquí también se ratifica que es en el sur donde existe mayor proporción de OTBs con sanitario; si tomamos en cuenta que el costo de conectarse a la alcantarilla corre por cuenta del vecino, se plantea la necesidad de investigar la relación que existe entre el plan de desarrollo de este servicio por parte del municipio y la capacidad de acceso al mismo por parte de los vecinos.

2.3. Acceso a agua potable

Cuando analizamos el componente de acceso a agua potable, comienza a surgir con más fuerza y precisión la imagen de precariedad de la ciudad alteña y sus viviendas. El indicador seleccionado señala que, en la ciudad, de cada 100 viviendas, sólo 35 tienen el

servicio de agua potable por cañería dentro de la vivienda[8]. Esta cifra realmente baja se explica porque, en los Distritos 7, 8 y él área rural, el servicio alcanza el 15%, situación que puede deberse a que son zonas de reciente urbanización y donde habitan y existen una menor cantidad de habitantes y viviendas, lo que aumenta los costos de atención. Empero, el poco desarrollo de la red de distribución de agua potable se verifica cuando se comprueba que en los Distritos 2 y 3, en el sur, y en los Distritos 4 y 6, en el norte, seguidos muy de cerca por el Distrito 5, el acceso a agua potable apenas supera los 30 puntos. Nótese que, a excepción del Distrito 1, donde el servicio cubre al 54%, es en los distritos del norte donde el indicador tiene un mejor desempeño relativo. Suponemos que esto se debe a que las plantas de Aguas del Illimani se encuentran en esa zona.

Sin embargo de esa mayor proporción al norte de la ciudad, la insuficiencia del servicio es el fenómeno generalizado, que puede verse corroborado y con mejor precisión en el Mapa 5. Obsérvese la existencia de un pequeño núcleo, ubicado exactamente en Ciudad Satélite, donde el acceso sobrepasa el 80%; le siguen algunos barrios que aparecen, literalmente hablando, como oasis en medio del desierto, donde la cobertura va del 70 al 80%, a lo que debe sumarse algunas OTBs, como Villa Dolores, 12 de Octubre en el Distrito 1 y la zona 16 de Julio, primera y segunda sección, en el Distrito 6, donde el acceso se encuentra entre el 50 y 60%. Esto hace que sólo el 12% de las OTBs alteñas tenga un acceso a agua potable al que denominamos adecuado.

Si prestamos atención a los barrios al borde de las carreteras, notamos que la cobertura en los mismos se ubica entre el 20 y 40%, lo que parece ser muy bajo si se toma en cuenta que también son lugares de alto movimiento económico.

Una revisión pormenorizada de los datos señala que aquellos oasis corresponden en su totalidad a barrios donde ha existido algún tipo de intervención estatal; sin embargo, se plantea la necesidad de estudiar el fenómeno, porque existe también evidencia de zonas donde esa intervención del Estado no ha generado dichos oasis, por ejemplo, Villa Ingenio, lo que parece sugerir que el problema no se debe a la ausencia de la red de agua potable, sino a otros condicionantes que influyen en las decisiones de los alteños. Otro

---

8 Algunas de las observaciones que nos han hecho las personas que trabajan en la materia indicaban que el acceso al agua en la ciudad es un poco mayor al dato que consignamos, puesto que en muchas viviendas el agua llega hasta el patio y no es introducida dentro de la unidad habitacional misma; pero, es más: cuando esto último acontece, tampoco es garantía que se dé un uso efectivo a dicho servicio.

tema que necesita atención es encontrar las causas por las cuales existe una distribución geográfica del servicio distinta al de acceso a sanitario, siendo que comúnmente ambos servicios tienen un desarrollo conjunto. Junto a esto, sería de mucha utilidad encarar la investigación de las razones por las cuales la ciudad no ha adquirido la misma capacidad de cobertura que el sector eléctrico, siendo el agua potable, en nuestro criterio, más esencial que ésta.

2.4. Durabilidad de la vivienda

Si analizamos la durabilidad de la unidad habitacional[9] en función a los materiales con la que está construida, encontramos como los índices de más bajo rendimiento la calidad del piso y de la pared; el primero señala que sólo 18 casas de cada 100 poseen piso de machihembre, parquet y/o alfombrado; el segundo señala que sólo 22% de las viviendas están construidas con ladrillo o un material de mejor calidad[10].

Estos resultados se deben a que ambos indicadores superan el 30% sólo en el Distrito 1; si tomamos en cuenta sólo pared, vemos que existe mayor similitud entre norte y sur, pues los Distritos 2, 3, 4 y 6 tienen un rendimiento por encima del 20%, aunque no rebasan el límite de los 30 puntos, estando, en términos de calidad de pared, los Distritos 5, 7 y 8 muy por debajo de ese nivel, incluso más abajo que el área rural. Si

---

9 En este indicador, no tomamos en cuenta el material del techo debido a que la mayoría de las viviendas alteñas usa la calamina o plancha, 85,17%, o un material de mejor calidad, como ser losa de hormigón armado, 7,31%, y teja de cemento, arcilla o fibrocemento, 6,42%. En esas condiciones, su inclusión hubiese sido ociosa porque su aporte al promedio hubiese sido constante.

10 Valga aclarar que no se toma en cuenta en el indicador las casas que tienen pared de adobe que se encuentran con revoque, debido a que no disponemos de los datos para cada una de las OTBs. Ni siquiera existen los datos generales al respecto, puesto que el INE realizaba la diferenciación de pared de adobe con revoque sólo hasta el Censo de 1992 y no así para el 2001. Este aspecto puede ser fuertemente criticado por quienes defienden el uso de materiales ecológicos y del lugar, como los mejores para obtener mejores estándares de vida. En nuestro caso, si bien aceptamos la posibilidad de que una pared de adobe y un revoque adecuado pueden tener una mayor durabilidad y mejores condiciones de habitabilidad que una de ladrillo, que tampoco es garantía definitiva de durabilidad, porque depende del tipo y de la calidad de construcción que se haga con los mismos, optamos por incluir en el índice las paredes de ladrillo no sólo por la disponibilidad de los datos, sino porque creemos que, cuando un hogar recurre a este material, está mostrando mejores condiciones económicas y también mayor capacidad de consumo. No obstante, aunque pensamos que la introducción de la medición de pared con revoque hubiese hecho variar el índice, no creemos que dicha variación fuese sustancial para la evaluación de la calidad de la misma ni del nivel de desarrollo.

atendemos al indicador de calidad de piso, en general, se nota un rendimiento más bajo que en el anterior, aunque puede verse una diferencia sustancial; en segundo lugar se ubica el Distrito 6, seguido del 2, lo que puede deberse a que en el primero se ejecuta uno de los principales núcleos comerciales de la ciudad y, en el segundo, existe una mayor proporción de los planes de vivienda gubernamental. Por lo demás, se mantiene el mismo patrón que en el indicador de pared, aunque esta vez el Distrito 5 no es el de peor desempeño.

En el Mapa 6 se muestra la ubicación territorial de estas características y sorprende que las OTBs donde este componente sea mayor no sean precisamente los distritos que tienen mejor desempeño en los indicadores anteriores. Véase, por ejemplo, que Ciudad Satélite y otras OTBs que componen el Distrito 1 se encuentran en el rango del 30 al 40%, al igual que en el Distrito 6, las zonas 16 de Julio, Ballivián; sólo en La Ceja, Villa Dolores y Villa Tejada se tiene un nivel superior al 60%, encontrándose las OTBs que tienen un rendimiento superior, por ejemplo, en el Distrito 4, con Mercedario FONVIS; en el Distrito 3, con 1º de Mayo y Jaime Paz Zamora, y en el Distrito 2, con 1º de Mayo CONVIFAG y Nuevos Horizontes. Si prestamos atención a la calidad de pared en función a las carreteras principales, se nota que, en la Av. Juan Pablo II, las OTBs alcanzan un nivel que va del 30 al 40%; en el camino a Viacha, esa proporción es menor y existen más OTBs con un porcentaje del 20 al 30%; por el contrario, en la carretera a Oruro, si bien existen OTBs con rendimiento similar a las de la Av. Juan Pablo II, hay algunas que superan el 50%.

El mapa enseña que la calidad de pared en El Alto rompe el patrón de comportamiento de los otros indicadores y, claramente, pueden verse serias disimetrías no solamente entre aquellos lunares que acabamos de identificar, sino también en función a las diferencias que existen en el material usado en función a las carreteras principales. No obstante, estos datos confirman que el material más usado en la construcción de las casas alteñas es el adobe y este hecho no hace más que mostrar la predominancia de la producción social de vivienda[11] en la ciudad, entendida ésta como todas aquellas formas que los ciudadanos utilizan para proveerse de vivienda, que está al margen de la dota-

---

[11] Ortiz y Romero (1997) definen el proceso de autoconstrucción como aquel en el que las familias disponen del "control" del proceso de producción, lo cual no necesariamente implica que sean las mismas familias las que construyan.

ción estatal y del mercado financiero – inmobiliario, lo que hace que, en el proceso de construir una vivienda, recurran al material que está al “alcance de la mano”.

El Mapa 7 está construido en función a la calidad del piso de las viviendas; en primer lugar, puede verse una distribución geográfica más de acuerdo con el patrón de comportamiento de los indicadores de agua y saneamiento, por ejemplo. Es decir, los pisos de mejor calidad se concentran en el Distrito 1, específicamente en Ciudad Satélite, y en algunos lunares que corresponden sólo a algunos planes estatales. Nótese la completa asimetría que existe con el mapa de calidad de pared; por ejemplo, en La Ceja, donde existe una mejor calidad de pared, no se sigue ese patrón respecto al piso. Esto también es notorio en planes como Mercedario FONVIS, que tiene uno de los más altos niveles de calidad de pared y uno de los más bajos en cuestión al piso. Si analizamos esta distribución en función al tendido de las carreteras principales, se nota mayor homogeneidad que en el mapa correspondiente a calidad de pared; lamentablemente, es una homogeneidad “en el fondo del piso”, pues puede verse que el nivel se encuentra entre los 20 y 30 puntos.

Esta situación se debe a que en los planes habitacionales del gobierno, muchas veces, se ha dejado la construcción de piso a los beneficiarios y, en el caso que no corresponden a la intervención estatal, es evidente que los vecinos postergan su construcción o simplemente se dotan de los mínimo necesario, por ejemplo, un piso de cemento, como es el caso de muchas viviendas en La Ceja y 16 de Julio. Si bien existe en el mapa de calidad de piso una mayor homogeneidad que en el mapa anterior, puede evidenciarse que, en las zonas de mayor actividad comercial y económica, La Ceja y 16 de Julio, así como en los bordes de las carreteras principales, la calidad del piso es más baja que la calidad de pared.

Si comparamos los Mapas 5, 6 y 7, correspondientes al acceso a agua, calidad de pared y piso, respectivamente, puede notarse que existe un patrón común de la distribución geográfica de las mejores condiciones, que puede notarse en la coincidencia del pequeño núcleo del Distrito 1 y las OTBs que aparecen como lunares. Si se trata de prestar atención a las diferencias, puede verse que existe una mayor cobertura de agua, sobre todo tendiente al norte, que una mayor presencia de pared o piso de calidad, en estos últimos con una tendencia mayor en el sur. No obstante estas diferencias, la comparación nos da referencia sobre las preferencias de los alteños en cuanto a los servicios y la calidad de los materiales usados en la vivienda.

2.5. Calidad de vivienda en El Alto

El promedio obtenido en función a los indicadores arriba analizados nos da el Índice de Vivienda Adecuada. Si asumimos, nuevamente, el criterio de clasificación usado en el anterior capítulo, podemos decir que el Distrito 1 es el único que califica en VA alta; en él existen 24.329 viviendas y habita el 15% de la población alteña. (Ver Cuadro 6). Los Distritos 2, 3 y 6 clasifican en VA media; en los tres existen 74.497 viviendas, equivalentes al 46% del total; si, además, tomamos en cuenta que en esos distritos se aloja el 47% de los pobladores de la ciudad, perfectamente puede decirse que la mitad de los alteños viven en viviendas de calidad media. Por debajo del índice general están los Distritos 4 y 5, a los que denominamos de VA baja, donde se han construido 45.949 viviendas y albergan en conjunto al 28% de la población.

Cuadro 6
El Alto - Relación Número de Viviendas, Habitantes e Índice Vivienda Adecuada

LUGAR	Nº Viv	% Viv.	Nº Hab	% Hab	VA
El Alto	165.320	100,00	649.958	100,00	44,81
Distrito 1	24.329	14,72	98.982	15,23	61,36
Distrito 2	18.298	11,07	74.413	11,45	50,18
Distrito 3	33.062	20,00	132.879	20,44	46,43
Distrito 4	22.812	13,80	89.799	13,82	44,21
Distrito 5	23.137	14,00	89.916	13,83	35,07
Distrito 6	24.792	15,00	100.347	15,44	50,62
Distrito 7	5.479	3,31	18.120	2,79	15,72
Distrito 8	8.829	5,34	28.940	4,45	21,95
Zona Rural	4.582	2,77	16.562	2,55	23,32

Fuente: INE – CODEPO

Los Distritos 7 y 8, junto con el área rural, se encuentran en el rango de VA muy baja; en ellos se han levantado 18.890 viviendas y solamente albergan al 10% de los alteños. Sin embargo, una mirada atenta al Cuadro 5 demuestra que es en la periferia de la ciudad donde se encuentran las peores condiciones de vivienda, al igual que se encontraban los peores niveles del IDSH. El Cuadro 5 muestra cómo, en todos los indicadores,

el área rural tiene niveles más elevados que el Distrito 7 e, incluso, que el Distrito 8, lo que plantea la necesidad de investigar: ¿Por qué motivos las condiciones de vida en la periferia de la ciudad son peores que en el área rural, siendo la creencia generalizada exactamente lo contrario?

En el Mapa 8 puede apreciarse una primera aproximación a la ubicación geográfica del Índice de Vivienda Adecuada. Si observamos el mapa teniendo en mente el proceso de construcción de la ciudad en el tiempo, puede verse claramente que las viviendas de mayor calidad inevitablemente coinciden con las olas inmigratorias y de ocupación del territorio, proceso que se da alrededor de los centros comerciales de la ciudad, La Ceja y 16 de Julio, por ejemplo, y en los lados de las carreteras principales; nos referimos especialmente a las OTBs ubicadas en el radio de influencia de la Av. Juan Pablo II, 16 de Julio, Ballivián, Los Andes, Tunari, Villa Esperanza y sus secciones respectivas en el norte; y también, a las ubicadas en el radio de influencia del camino a Viacha, por ejemplo, Villa Bolívar A, C, E, F y Santiago Segundo. El mapa enseña, también, una distribución geográfica más simétrica que en el caso del IDSH, aunque se mantiene la tendencia de mejores condiciones en el sur de la ciudad.

Una aproximación más en detalle, en el Mapa 9, confirma que un nivel de calidad de vivienda aceptable, por encima de los 60 puntos, se encuentra en un pequeño núcleo ubicado en Ciudad Satélite, al que deben sumarse aquellos lunares como Mercedario FONVIS y 1º de Mayo en el sur, Venezuela y Argentina en el norte; por debajo de ese rango están zonas como Villa Adela, el Kenko y Lotes y Servicios. Es notorio, también, que en los dos principales núcleos de comercio de la ciudad, La Ceja y 16 de Julio, la calidad de vivienda oscile entre el 60 y 70%; en este nivel, también se encuentran las urbanizaciones que están ubicadas a lo largo de la Av. Juan Pablo II, no así en las otras dos carreteras principales de la ciudad, donde el nivel tiende del 40 al 50%. Por lo demás, se confirma que la gran mayoría de las OTB alteñas, 350 para ser exactos, se encuentran por debajo del 50% en el índice.

Corroborando lo enseñado por el mapa se tienen los resultados del Cuadro 7, donde se nota que sólo 56.095 viviendas son de calidad aceptable, en las cuales viven 222.031 personas que representan al 34,16% de la población. El restante 64%, evidentemente, se encuentran habitando viviendas de baja calidad, en nuestro índice, por debajo de los 50 puntos.

Cuadro 7
El Alto – Vivienda adecuada por rango

Rango IDSH	OTBs	Viviendas	Población	%OTBs	% Viv	% Pob
Mayor a 80	19	5.384	25.820	4,36	3,26	3,97
Entre 70 y 80	13	6.642	27.763	2,98	4,02	4,27
Entre 60 y 70	15	14.766	54.767	3,44	8,93	8,43
Entre 50 y 60	43	29.303	113.681	9,86	17,73	17,49
Entre 40 y 50	102	48.424	177.162	23,39	29,29	27,26
Entre 30 y 40	92	31.239	109.364	21,10	18,90	16,83
Entre 20 y 30	87	20.828	85.324	19,95	12,60	13,13
Entre 10 y 20	33	4.995	28.933	7,57	3,02	4,45
Menor a 10	32	3.737	27.128	7,34	2,26	4,17
EL ALTO	**436**	**165.318**	**649.942**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fuente: INE – CODEPO

CAPÍTULO TRES

Incidencia de la vivienda en el desarrollo

3.1. Contribución de la vivienda al IDSH

Para medir el efecto de la vivienda en el desarrollo, recurrimos nuevamente al método del Factor de Contribución al Promedio (FCP), explicado en el Capítulo Dos, y cuyos resultados se han presentado en el Cuadro 4; reiteramos que, en un promedio no ponderado, como es el IDSH, se esperaría que todos los componentes contribuyan de manera similar al mismo; en otros términos, el componente de vivienda adecuada debiera contribuir al IDSH con 1/5 o, lo que es lo mismo, con el 20%.

Cuadro 8
Efectivos policiales en dos distritos
(mayo de 2006)

LUGAR	FCP Vivienda Adecuada
EL ALTO	**29,17%**
Distrito 1	27,00%
Distrito 2	28,86%
Distrito 3	29,42%
Distrito 4	30,04%
Distrito 5	30,46%
Distrito 6	32,65%
Distrito 7	21,66%
Distrito 8	26,12%
Zona Rural	24,74%

Fuente: INE – CODEPO

Los resultados nos indican que la vivienda en El Alto contribuye con 29,17% a la conformación del índice (Cuadro 8); en los Distritos 4, 5 y 6, todos ellos ubicados al norte de la ciudad, esa contribución supera el 30% y en los Distritos 1, 2, 3, ubicados al sur de la ciudad, el FCP está por debajo de ese nivel. Es de notar que en el Distrito 1, el de mayor desarrollo y mejor calidad de vivienda, el FCP es menor que en los acabados de mencionar. En los Distritos 7, 8 y en el área rural, donde se tienen los peores niveles de IDSH y de VA, esa contribución oscila alrededor del 25%.

El Mapa 5 viene a ratificar los datos del cuadro precedente. En el mismo, además, puede distinguirse claramente que el aporte de la vivienda al desarrollo en un nivel por encima del 30% se encuentra en la zona norte y en las OTBs ubicadas a lo largo de la Av. Juan Pablo II y el camino a Viacha. La revisión de los datos demuestra que esta alta desproporción se presenta justamente en aquellos lugares donde el Estado no ha introducido sus manos. Por lo demás, el mapa muestra que en el 86% de las OTB alteñas, la contribución de vivienda adecuada al IDSH está por encima del quinto que le correspondería. En el otro extremo, se encuentran las OTBs, donde esa contribución está por debajo del quinto que le corresponde a vivienda; tal situación sólo está señalando que en ella son más importantes otros componentes, lo que puede deberse a que son zonas de reciente urbanización.

Para afinar la apreciación precedente, hemos realizado el análisis en función a los componentes de acceso a salud y condiciones de vida, que -junto con vivienda- son los componentes que mayor peso tienen en el IDSH y lo señalizan para arriba. El resultado es presentado en el Mapa 11 y en él se verifica que la calidad de vivienda tiene un peso mayor al tercio que le correspondería en 77% de las OTBs; el mapa, además de ratificar el área donde el aporte de vivienda es sustancial, nos está mostrando que, en relación con condiciones de vida y acceso a salud, es la zona norte donde el componente de vivienda contribuye con mayor fuerza o, viceversa, es en esa zona donde salud y condiciones de vida inciden en menor proporción. Nos referimos no solamente a zonas como la 16 de Julio, sino a Alto Lima, Germán Busch y Villa Ingavi, por ejemplo.

Cuando hacemos esta comparación en relación con educación terciaria y empleo de calidad, componentes que deprimen al nivel del IDSH (Mapa 12), la contribución de vivienda por encima del 30% esperado cubre al 95% de las OTBs; esto se explica por el bajo rendimiento de los indicadores de educación y empleo. Nótese, además, que en relación con ellos, hay zonas donde la vivienda contribuye hasta con 2/3 al IDSH,

la mancha verde en el mapa está cubriendo a 210 OTBs y precisamente a las que están ubicadas al norte de la ciudad y alrededor de las carreteras principales. Inversamente planteada la cuestión, en estas zonas, que corresponden a lugares donde existe mayor movimiento económico y, precisamente, en el norte, donde se encuentra uno de los dos núcleos comerciales de El Alto, es donde el desempeño de los indicadores de educación y empleo es el más bajo, situación cuyo análisis nos sacaría del tema, pero que merece ser investigada con prontitud.

Por último, hemos realizado el análisis del aporte de vivienda en relación con dos componentes sustanciales para el desarrollo: educación y salud; teniendo en cuenta, además, que en los últimos 20 años han sido los sectores donde más inversión o, si se prefiere, mayor gasto público se ha destinado. El Mapa 13, aunque se configura como más homogéneo, debido a la insignificancia del indicador de educación y la similitud que existe entre vivienda adecuada y acceso a salud, también señala que el aporte de vivienda sobrepasa el 30%; además, nos enseña una pequeña cantidad de OTBs, 34 para ser exactos, donde dicha contribución supera el 50%, con seguridad que son zonas donde el componente de salud tiene un desenvolvimiento débil.

En los últimos tres mapas se nota también que es en los extremos norte y sur de la ciudad donde el FCP de vivienda es menor al tercio que le corresponde, que, como ya lo dijimos líneas arriba, encuentra explicación en que son zonas de reciente conformación y, en ese proceso, la vivienda aún no tiene la importancia que ha adquirido en otras zonas.

Del análisis presentado hasta aquí, puede concluirse, en general, que la contribución de la vivienda al desarrollo de la ciudad de El Alto es significativa y en mayor proporción que la de otros componentes, a excepción de salud. Sin embargo, en la concepción de desarrollo que asumimos aquí, que considera necesario que los componentes del desarrollo aporten de manera similar y homogénea al proceso, sin importar si éste es muy alto o muy bajo, que un componente como el de vivienda incida, en la mayor parte de la ciudad, de manera tan alta al IDSH y, en la periferia, por debajo del nivel esperado, no es precisamente lo mejor que pueda ocurrir; por el contrario, está demostrando fehacientemente las disimetrías, heterogeneidad y falta de sinergia en el proceso, que indudablemente anclan a la ciudad en el atraso.

En efecto, si arbitrariamente establecemos el límite de 5 puntos, sea hacia arriba o hacia abajo, como límite de desproporción del FCP, en el Mapa 14 puede observase

que sólo un 22% de OTBs se ubica en este rango, estando 37 OTBs con un aporte de vivienda menor al 15% y, la gran mayoría, 304 de 438 OTBs, donde ese mismo aporte sobrepasa el 25%.

¿Qué relación tiene esta incidencia elevada de la vivienda en el desarrollo? ¿Es beneficioso que la vivienda contribuya tan sustancialmente en el desarrollo?

3.2. La vivienda desarticula el desarrollo alteño

Las preguntas planteadas, líneas arriba, nos llevan directamente a evaluar la manera en que el acceso a la vivienda en la ciudad de El Alto contribuye o no al desarrollo. Generalmente, se ha pensado que contar con una vivienda es un elemento fundamental para mejorar la calidad de vida y, por ende, lograr el desarrollo; la cuestión siempre ha parecido tan evidente para todos que no necesitaba argumentación a favor ni tampoco

Cuadro 9
Relación Educación - IDSH

LUGAR	VA	ET[12]	EMS[13]	DE[14]	AS	EC	CV	IDSHa	IDSHb	IDSHc
EL ALTO	**44,81**	**11,15**	**41,18**	**93,01**	**48,00**	**20,98**	**28,66**	**30,72**	**36,72**	**47,09**
Distrito 1	61,36	22,79	53,21	95,33	68,74	29,17	45,22	45,46	51,54	59,97
Distrito 2	50,18	11,91	44,04	94,63	56,55	22,18	33,03	34,77	41,20	51,31
Distrito 3	46,43	10,61	41,28	93,90	50,70	21,55	28,51	31,56	37,69	48,21
Distrito 4	44,21	10,07	39,78	92,90	44,93	20,82	27,13	29,43	35,37	46,00
Distrito 5	35,07	5,72	32,96	90,24	32,81	16,50	25,02	23,02	28,47	39,93
Distrito 6	50,62	10,89	42,61	92,67	51,82	18,39	23,31	31,01	37,35	47,36
Distrito 7	15,72	3,72	27,89	87,71	24,00	14,00	15,13	14,51	19,35	31,31
Distrito 8	21,95	3,38	27,89	91,36	27,71	14,67	16,31	16,80	21,70	34,40
Zona Rural	23,32	5,31	28,97	89,94	31,04	15,30	19,30	18,85	23,58	35,78

Fuente: INE – CODEPO

12 Educación terciaria (ET) mide el número de personas que han recibido educación técnica, universitaria o alguna otra no formal diferente a la básica y secundaria, sobre el número de personas que tienen educación básica, intermedia y media.

13 Educación media y superior (EMS) mide el número de personas que ha recibido educación no formal, media o secundaria y universitaria, sobre el total de la población.

14 Disponibilidad de Educación (DE) mide el % de alfabetos mayores de 15 años y el % de matriculados de 6 a 19 años; obtiene un promedio ponderado, asignando 2/3 al % de alfabetos y 1/3 al de matriculados.

demostración alguna. En esta concepción subyace la noción de que contar con un activo, cualquiera sea éste, y con mayor razón si es una vivienda o terreno, por sí mismo ya sienta las bases para un progreso futuro y, por ende, para alcanzar el desarrollo. Los datos y el análisis que presentaremos a continuación muestran que la cuestión no es tan obvia como aparenta.

Sin embargo, antes de explayar la argumentación y ensayar alguna respuesta a estas interrogantes, consideramos que es significativo indagar la relación entre educación y desarrollo en la misma lógica que lo hemos hecho para vivienda y, por supuesto, su efecto en ésta.

El Cuadro 9 enseña que el IDSH aumenta a medida que aumenta el índice de educación y el aumento de este índice varía según como se realice la medición del nivel educativo de los alteños. Así, podemos ver que ese índice sube de 11,15 en nuestra medición original a 41,18 y, posteriormente, a 93,01. Lógicamente, como sucede en todo promedio, en la medida que un componente sube su nivel, aumenta su factor de contribución, en tanto que los otros lo disminuyen. En nuestro caso, el FCP del índice relativo a la educación va en ascenso según el indicador que usemos, en tanto que el FCP de los otros componentes, por ejemplo vivienda, desciende en proporción similar (Ver Cuadro 10).

Cuadro 10
Factores de Contribución al IDSH

	Vivienda	Educación	Salud	Empleo	Cond.Vida	Años
Disponibilidad de Educación	0,19	0,40	0,20	0,09	0,12	5
Educación Media y Superior	0,24	0,22	0,26	0,11	0,16	12
Educación Terciaria	0,29	0,07	0,31	0,14	0,19	20

Fuente: INE – CODEPO

Pero aquí no nos interesa el comportamiento matemático de los promedios, sino la temporalidad y el contexto espacial en el que se desenvuelven los componentes del desarrollo en el largo plazo. Nos explicamos: en nuestro criterio, obtener dos componentes sustanciales como educación y vivienda, principalmente, son procesos a largo

plazo, muy distintos a enfrentar una enfermedad, adquirir un televisor o un refrigerador, o buscar un empleo.

Comencemos analizando el componente de educación en el Cuadro 10. Si introducimos un criterio de temporalidad y asumimos que los FCP correspondientes a educación también nos están dando referencia del tipo de educación y de la importancia asignada a la misma por las familias alteñas, podemos sostener que el indicador de disponibilidad de educación, que se centra principalmente en el alfabetismo y la matriculación, corresponde a una primera etapa de emprendimiento, equivalente a la educación básica de 5 años; el de educación media y/o superior corresponde a una segunda etapa, que cubre 12 años de emprendimiento, y el de educación terciaria corresponde a una tercera etapa, que llega hasta los 20 años de emprendimiento. Así, podemos obtener un modelo de preferencia o posibilidades hacia la educación, por parte de los alteños, en el largo plazo. Este modelo es perfectamente factible, si se toma en cuenta que la medición que hemos realizado ha sido hecha con la base de datos del Censo 2001 y nos permitimos leer esa base de datos no desde el punto de vista de las cifras frías, sino desde el punto de vista de los aspectos medidos, lo que perfectamente ratifica el criterio de temporalidad.

Esta forma de leer los datos comprueba que, en el largo plazo, la educación va perdiendo significado para los alteños o, por el otro lado, las oportunidades para acceder a mejores niveles de instrucción van disminuyendo, al igual que sus posibilidades de desarrollo.

El criterio de temporalidad es más fácilmente comprensible en el caso de la vivienda, pues obtener una vivienda, sea autoproducida, adquirida con financiamiento o una combinación de ambas posibilidades, es, innegablemente, un proceso a largo plazo. Este hecho es más notorio espacialmente; si damos una nueva mirada a los Mapas 8 y 9, comprobaremos que generalmente existen viviendas de mejor calidad en las zonas de ocupación temprana, lo que se explica fundamentalmente por el tiempo.

Si bien, el factor de contribución de la vivienda por si sólo no nos da referencia de temporalidad, podemos obtener ésta relacionándola con el desarrollo y la educación. En efecto, si suponemos, *ceteris paribus*, que el IDSH, en el largo plazo, depende solamente de educación y vivienda, podemos ver en el Cuadro 10 una relación inversa entre ambos factores, que va cambiando en función a la variación del factor de contribución de la educación. Sin embargo, más que esa variación en los promedios, nos interesa resaltar

que esa contraposición entre educación y vivienda está mostrando que es en el largo plazo donde los pobladores alteños tienen que resolver las diferentes disyuntivas a que los enfrentan sus escasos recursos. ¿Dónde invertir sus recursos? ¿En más educación, en mejor vivienda o en salud?

Esta disyuntiva se encuentra reflejada en Gráfico 1 que muestra que en la primera etapa, la educación tiene una relevancia mayor que vivienda, tendencia que se invierte en el largo plazo, pues puede verse la mayor preeminencia de la vivienda respecto a educación en el tiempo. Parece ser que, en el tiempo, los alteños, cuando se ven enfrentados a decidir dónde invertir sus escasos recursos, desdeñan la inversión en educación o se ven compelidos a invertir en vivienda.

Gráfico 1
Relación Educación - Vivienda

Fuente: Elaboración propia.

A manera de aclaración y desde la perspectiva del desarrollo asumida, que indica que las capacidades y oportunidades son fundamentales para el desarrollo, proyectamos algunos escenarios: el primero, donde los ciudadanos tienen la capacidad de elegir y concientemente eligen invertir en vivienda, porque no ven los retornos inmediatos de invertir en educación ni tampoco la seguridad de éstos, en el largo plazo. El segundo escenario puede darse cuando las oportunidades de ir mejorando en su educación han

sido cerradas u obstruidas, lo que puede ser suficientemente evidente cuando se refiere a la educación terciaria formal, por lo que no tiene más opción que dedicar sus ingresos a la obtención de una vivienda.

Entre estos dos extremos puede darse una diversa combinación de estos escenarios; sin embargo, cualquiera sea la situación concreta para cada familia, los datos generales están demostrando que en El Alto se privilegia la obtención y mejora de la vivienda en vez de educación, siendo ésta sustancial para la inserción laboral y la mejora de los ingresos monetarios. En efecto, si analizamos los datos en detalle, encontramos una directa correlación entre el tipo de educación y el tipo de empleo al que se accede.

Dejando de lado el análisis del componente de condiciones de vida, que nos parece de orden circunstancial y de corto plazo, por lo que no hubiese reflejado a cabalidad la disyuntiva arriba planteada, es necesario hacer una puntualización sobre salud. Si tomamos al pie de la letra el indicador medido, en él se refleja solamente la atención de partos que, por decirlo de alguna manera, está “al alcance de la mano”. Tómese en cuenta, además, que esos datos son del Censo 2001, antes de la implementación del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) que, es de esperar, haya mejorado la situación notablemente. Por otra parte, otro tipo de previsión en salud en este momento no existe en El Alto, ni en el corto ni en el largo plazo, por lo que los problemas de salud son enfrentados por los alteños como “una contingencia que, ojalá, no ocurra”. Estos dos hechos nos permiten concluir que, en una tabla de prioridades de los ciudadanos alteños, es posible que la salud no esté incluida, lo que evita que podamos construir un gráfico que refleje la disyuntiva entre ésta y vivienda.

Por las razones antes mencionadas, creemos que la relación educación y vivienda es la que mejor refleja las disyuntivas y renunciamientos que tienen que realizar los alteños cuando se enfrentan a resolver sus problemas con sus escasos recursos. Esa disyuntiva que planteamos también puede verse en lo que significa la alimentación y nutrición de los niños alteños. De acuerdo con las entrevistas a profundidad que hemos realizado, prácticamente todos indican que han hecho “grandes sacrificios” para obtener o construir una vivienda; esos sacrificios van desde “quitarse un pan de la boca” hasta privarse de fiestas y ciertas actividades sociales. Si analizamos este hecho a la luz de los datos brindados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), comprobamos que realmente existe el renunciamiento al que hacemos referencia.

Los datos del PMA indican que, si se miden los primeros 60 meses de alimentación de niños bolivianos, se verifica que los primeros 18 e, incluso, 24 meses, esa nutrición es acorde con los requerimientos biológicos básicos. Una vez que los niños vencen esa etapa, los datos muestran un descenso rápido del nivel de nutrición de esos niños. La conclusión no puede ser otra más que: mientras el niño es amamantado, su alimentación está garantizada; una vez que deja el seno de su madre, los niveles de alimentación descienden drásticamente. Por las declaraciones que hemos obtenido en las entrevistas a profundidad, pensamos que ese cuadro explicado arriba se repite perfectamente en El Alto, además de que nos animamos a sostener que más de una vez y más de una familia alteña ha tenido que elegir entre un tarro de leche o 100 ladrillos.

La evidencia presentada hasta aquí: el excesivo peso específico que la vivienda tiene en el IDSH, las tendencias contrapuestas de educación y vivienda en el largo plazo, corroboradas por las declaraciones de "sacrificios" y "renunciamientos" que hacen las familias alteñas, nos permite concluir que: *las formas de obtención de vivienda en El Alto están desarticulando el desarrollo de la ciudad* porque obliga a renunciar a componentes sustanciales *para el desarrollo*.

La conclusión precedente, sin embargo, no puede ser aplicada a rajatabla y a toda situación; un paseo por la ciudad de El Alto puede demostrar que la vivienda tiene diferentes efectos, dependiendo de quien la posea, sea una familia adinerada o empobrecida. En los sectores enriquecidos, la vivienda, más allá de mejorar sus condiciones de vida, puede ser un elemento de ostentación, un lujo; es posible que, en las clases medias, la vivienda sea un apoyo para mejorar su vida; pero, con seguridad que, en los sectores empobrecidos, que son la mayoría de una sociedad como la alteña, la vivienda no cumple ese rol.

La razón está en que las familias pobres no cuentan con un excedente, aunque sea mínimo, que les permita ir ahorrando o aportando para hacerse de una vivienda. Sin embargo, varios estudios muestran que son precisamente ellos, los más pobres, los que más construyen[15]. Inmediatamente surge la pregunta: ¿Con qué recursos? Con los

---

[15] El artículo "Mejoramiento Habitacional en la Ciudad de El Alto" (Meléndez y Quezada, 2005) sostiene que "el 85% del parque habitacional en la ciudad de El Alto es autoproducido"; de la misma manera, en el estudio "Impactos Macro y Microeconómicos de la Producción Social de Vivienda", se presentan datos mostrando que más del 75% del parque habitacional en las principales ciudades latinoamericanas también ha sido autoproducido, en ambos casos, por los sectores más empobrecidos.

que logran acumular luego de renunciar a educación, salud, alimentación. Como dice el dicho popular: "quitándose un pan de la boca". Para decirlo en el lenguaje de los economistas: optar por una vivienda tiene, en nuestro criterio, un costo de oportunidad muy elevado. La existencia de un sistema de crédito no es óbice a nuestra afirmación no sólo porque los créditos tienen que ser reembolsados tarde o temprano, sino porque los "pobres de verdad" están fuera del sistema financiero formal e, incluso, del creado por algunas ONG con tal objetivo.

Si para la mayoría de la población conseguir una vivienda implica renunciar a componentes sustanciales para el desarrollo, no debería extrañar la situación de pobreza en la que se encuentran los alteños. Sin necesidad de entrar a debatir qué entendemos por desarrollo, indiscutiblemente, la sinergia que puede generar una alimentación adecuada, un estado saludable y una educación de calidad, además de significativa, es fundamental para mejorar la calidad de vida; específicamente y desde la perspectiva urbana, es esencial para ejercer la ciudadanía e introducirse a la economía urbana.

La cuestión es más grave aún, si para el análisis tomamos en cuenta la investigación presentada por Jan Bazant en el libro *Viviendas Progresivas*, un estudio hecho para la ciudad de México, pero cuyos resultados son perfectamente aplicables a El Alto; en el mismo se demuestra que autoproducir una vivienda tarda en promedio 25 años, lo que, desde la evidencia presentada aquí, conlleva 25 años de renunciamientos, sacrificios y postergación del desarrollo.

3.3. La influencia de las políticas de vivienda

Desde la perspectiva de esta investigación de evaluar el impacto de la vivienda en el desarrollo, no podemos prescindir de la consideración del rol del Estado a la luz de los datos presentados[16].

Para tal fin, es de suma utilidad comparar los mapas construidos. Prestemos atención a las similitudes que existen entre la distribución del IDSH (Mapas 1 y 2) y la distribución correspondientes al Índice de Vivienda Adecuada (Mapas 8 y 9). Lo primero que salta a la vista es la existencia de zonas con viviendas de elevada calidad metidas entre

---

[16] Valga aclarar que esta es una primera aproximación a la luz de los datos presentados; el análisis en profundidad de las diferentes políticas de viviendas se hará en un capítulo posterior.

otras de VA media y baja, a los que en el análisis del IDSH, hemos denominado lunares; además de estas OTBs, también coinciden estos índices en el pequeño núcleo ubicado en Ciudad Satélite.

Una revisión pormenorizada de los datos comprueba que, entre las 50 OTBs de mayor desarrollo y con mejor calidad de vivienda, existe coincidencia en 47 de ellas, precisamente aquéllas en las que ha intervenido el Estado, siendo las que difieren las OTBs correspondientes a la zona 16 de Julio y sus secciones, que aparece en las de más alta VA, pero no así del IDSH. Esto nos hace concluir que sólo allí donde ha existido una intervención directa de la política estatal de vivienda, ambos índices son coincidentes; o, a la inversa, donde no ha participado el Estado, estos índices difieren.

Esta situación se ve con mayor claridad en el norte y, específicamente, en las OTBs que se encuentran a lo largo de la Av. Juan Pablo II, y en el sur, sobre lo que es el camino a Viacha, que tienen una proporción alta de VA, pero no así un alto IDSH. Si bien existen algunos barrios, muy pocos, como Río Seco, donde ha habido una profusa intervención estatal y, sin embargo, figuran con IDSH Medio; o Villa Ingenio, donde también ha intervenido el Estado, aunque de diferente manera, y califica en IDSH bajo, los datos demuestran que las coincidencias entre VA y IDSH son mayores cuando participa el Estado[17].

En concreto y en lo referente a la vivienda, todos los planes que ha encarado el gobierno, por lo menos desde una perspectiva cuantitativa, han dotado de viviendas de mejor calidad, con acceso a servicios básicos, o han mejorado las condiciones de vida de los beneficiarios de estos planes. Eso es innegable y lo están confirmado los mapas que hemos construido; no obstante, esta afirmación no excusa de evaluar la efectividad, el impacto y la extensión de las políticas de vivienda llevadas adelante en el país; tómese en cuenta que sólo 55 OTBs figuran con IDSH alto y 68 OTBs en el mismo rango de VA.

Que la intervención estatal promueva el desarrollo es prácticamente un axioma, no podría ser de otra manera, pues, caso contrario, no tendría sentido la existencia de ese tipo de actividades. Sin embargo, las coincidencias encontradas parecen demostrar, en algunos casos, que, allí donde ha intervenido el Estado, los renunciamientos a los

---

17 Esta conclusión debe ser tomada con pinzas, puesto que el fenómeno de mayor presencia en El Alto es la producción social de vivienda, pues se estima que sólo el 15% de las viviendas alteñas ha sido construido con participación directa y/o indirecta del Estado, cifra que está mostrando a todas luces la verdadera capacidad de intervención del Estado en la materia.

cuales nos hemos referido líneas arriba, por lo menos, se han reducido. Por otra parte, sucede también que los planes identificados con la similitud entre VA e IDSH elevado corresponden a planes orientados a sectores sociales acomodados, ligados a fuentes de financiamiento y con aportes a la institución estatal encargada de dotar viviendas, lo que indica que son sectores con mayores capacidades y posibilidades de promover el desarrollo.

CAPÍTULO CUATRO

¿Cómo acceden a la vivienda los alteños?

4.1. La mirada de Hegel

En Bolivia, en general, y en El Alto, en particular, no existe una cultura de preservación del *documento,* es decir *cualquier cosa* que tenga la capacidad de conectarnos con el pasado, en el sentido amplio con que gusta deleitarnos Virginia Ayllón. Pareciese que en el país nos encantase olvidar, quizás porque lo que hemos vivido no ha sido del todo de nuestro agrado. De ahí que, cuando se investiga, se tenga que recurrir a misteriosas fuentes para poder observar qué nos ha pasado, de dónde hemos venido.

Por tanto, no nos ha sorprendido que no haya mayor documentación sistematizada sobre la historia de la vivienda en la ciudad de El Alto; la Alcaldía Municipal, tal vez, los tenga, aunque, en general, siempre se indica que todo se perdió tras el asalto de corsarios de la que fue víctima en febrero de 2002, y en el Viceministerio de Vivienda la cuestión no fue mejor. Legendarias consultorías se perdieron, porque los que las elaboraron no pensaron que fuera necesario dejar una copia en la biblioteca de la institución.

Tal vez, tales archivos se encuentren en algún lado. Tal cuestión sólo Dios y sus ángeles la conocen. Pero, no es necesario que seamos tan ingratos; muchas instituciones colaboraron en la realización de este trabajo, nos brindaron de mil amores lo que pudieron. Aunque quizás el caso más emblemático sea el del Fondo Nacional de Vivienda Social, donde nos encontramos ante toneladas de papel, que reflejaban la historia entrecortada de la institución. Labor de romanos sería tratar de reconstruir y armar este rompecabezas. Por nuestra parte, nos contentamos con recoger el material suficiente para elaborar el capítulo que corresponde al papel del Estado.

Pero, aún así, quedamos con la duda de qué hacer con la vivienda en El Alto. ¿Cómo mirar atrás? Fue así que encontramos en el camino a Hegel, viejo pensador alemán, ante

cuya desventura los marxistas se solazan, pues consideran que fue ampliamente derrotado por la potencia de la dialéctica materialista.

La idea de Hegel que queremos rescatar es simple, pero maravillosa. Él indicaba que la realidad se transformaba, pero no sólo lo hacia en el tiempo, sino también en el espacio, es decir que las diversas etapas por las que había pasado cualquier fenómeno podían verse desperdigadas en el territorio. En modernas cuestiones, él diría que, alguna vez, los seres humanos fuimos amebas, después peces, luego monos y así sucesivamente, y he ahí que pueden encontrar todas estas especies. Por tanto, todo consiste en encontrar el hilo conductor.

Pero, ¿qué tiene que ver todo esto con El Alto? Mucho, porque nos hemos dado cuenta que las capas históricas de la evolución de la ciudad se encuentran desperdigadas en el espacio. Caminos similares han recorrido urbanizaciones como 16 de Julio y Mercedario, que están entre los dos extremos de la historia. Ciertamente, no se desarrollaron en condiciones similares; entre principios del siglo pasado y finales de éste, mucha agua ha pasado bajo el puente. Con todo, ahí radica precisamente la potencia de la abstracción, esto es, deshacernos de los particularismos y concentrarnos en lo general, en la esencia de los fenómenos. Con esto, no queremos decir que vamos a pensar que antes y después de la promulgación del D.S. 21060 nada ha cambiado; por supuesto que muchas cosas han cambiado, pero creemos que ver las olas de migración es una poderosa herramienta que nos permitirá develar de mejor manera esa interrogante que nos ha guiado a lo largo de esta investigación: ¿La vivienda articula o desarticula el desarrollo alteño?

Por eso, en este capítulo, se presentan los resultados del trabajo de campo. Se sintetizan los análisis de cuatro grandes campos históricos que nos hemos planteado: El primero corresponde a todo lo que ha pasado con las viviendas que se consolidaron antes de 1950, el segundo llega hasta los 80, el tercero parte del 86 y continúa hasta fines de los 90, correspondiendo el último periodo a las urbanizaciones de reciente consolidación. En todas ellas, hemos tratado de observar cómo es esta penosa relación entre vivienda y desarrollo.

4.2. La retrospectiva de largo plazo

Como se ha señalado, para entender a la ciudad de El Alto es necesario tener una mirada histórica. Para tal efecto, en esta investigación, aparte de la observación de las olas migra-

torias, se ha recurrido a otra técnica, que consiste en preguntar a nuestros entrevistados sobre sus propias historias. De esta manera, se establecen 6 referentes:

- Retrospectiva de largo plazo.
- Retrospectiva de corto plazo.
- La situación presente.
- Perspectiva de corto plazo.
- Perspectiva de largo plazo.
- Aspectos transversales.

El resultado de estos elementos se cruza entre los diferentes periodos históricos. De ahí que en los cuadros siguientes se compara estos referentes entre las diferentes olas de migración.

Inicialmente, nuestra mirada se dirigió a la viviendas más antiguas; así es como se visitó la urbanización denominada Anexo 16 de Julio*,* la que, conforme al análisis previo realizado sobre la base del Índice de Calidad de Vivienda, entre las más antiguas, era que la que presentaba las peores, en términos relativos, condiciones de vida.

Y esto no es casual. Como relata una de las personas entrevistadas:

> … la zona se originó en los predios de ENFE, que fue dotada a los trabajadores en lotes pagados a cuotas, la mayoría son dueños de casa, jubilados de ENFE… en sus inicios no contaba con ningún servicio, el agua llegaba en cisternas, el alcantarillado recién llegó en 1978.

Corrían los años 20, eran los momentos en que nacía una ciudad. Nadie la ha pensado ni diseñado, en esos momentos a persona alguna se le ha ocurrido que, muchos años después, este páramo inmenso se convertiría en protagonista de cambios históricos en el país. Por el momento, era sólo eso: Un terreno de propiedad de la Empresa Nacional de Ferrocarriles, el que, para dar un mejor uso, se puso a disposición de los trabajadores, pagaderos en cuotas.

Y he aquí que en los albores, en los inicios de la urbe, ya aparecía una característica particular de la ciudad de El Alto:

> …empezamos la construcción con los cuartitos, pues, aunque lo principal para evitarnos problemas fue hacer el muro perimetral…

Desde ya, resalta uno de los principales problemas que se observarán a lo largo de la historia de las viviendas en esta populosa urbe: la delimitación de terrenos. De ahí que el *muro* sea tan importante, más que los papeles, cuyo trámite duraba más que las vidas más largas, es la pared de adobe la que se erigía como guardián y protector de lo que pertenecía a las familias.

Resalta también el hecho de que no hayan necesitado ayuda económica de los Bancos; cada paso fue realizado sobre la base del esfuerzo propio, en el clásico modelo que se encontró en casi todos los lugares que se visitaron, esto es, la construcción primaria de un solo piso, para luego pasar a construir la segunda fase, que consistía en levantar un anillo de cemento, sobre el cual asentar el segundo piso. O, como relata una persona entrevistada:

> …me ha prestado dinero mi papá, dándome a facilidades en tres cuotas, nunca he querido acercarme a los Bancos, porque me han dicho que, si no pagas, se quedan con todas tus cosas…

Gráfico 2
¿Cómo obtuvieron su terreno o vivienda?

	1999	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Préstamo	0%	50%	30%	50%	40%	40%	30%
Financiada	0%	0%	0%	0%	20%	0%	20%
Herencia	0%	25%	0%	25%	10%	0%	0%
Dotada	100%	25%	70%	25%	30%	20%	10%
Al contado	0%	0%	0%	25%	0%	30%	40%

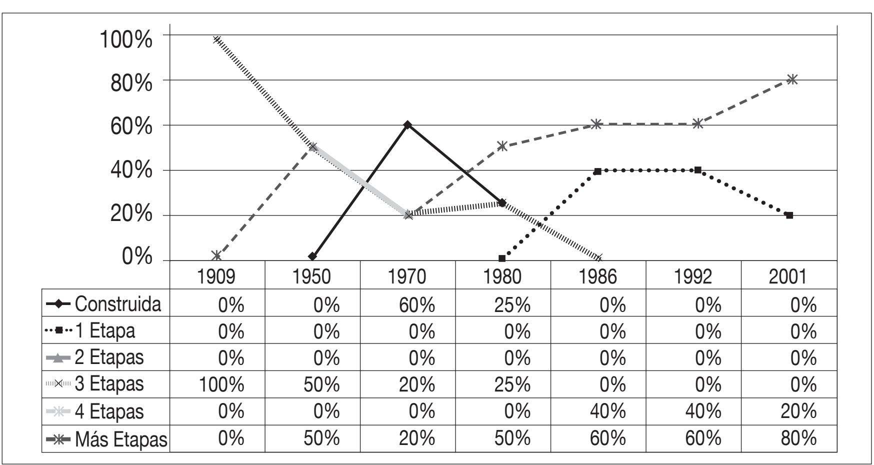
Fuente: Elaboración propia

El Gráfico 2 muestra la declinación en los periodos históricos de la vivienda dotada. Como puede observarse, ésta desciende a lo largo del tiempo. Esto es concordante con el repliegue del Estado en el tema vivienda. Así también puede observarse el creci-

miento de formas de financiamiento a la vivienda. Además, obsérvese con atención que es en los 70 donde hay una mayor proporción de vivienda dotada, esto es concordante con el hecho de que corresponde a casas en el Distrito 1, o sea, corresponden a los planes estatales que, en su mayoría, beneficiaron a sectores sindicales.

Con todo, esto no es válido para todas las viviendas alteñas; en general, más del 80% de las unidades habitacionales han sido construidas por sus propios usuarios. Es interesante anotar cómo el número de etapas ha ido creciendo en el tiempo. Por ejemplo, para la ola de los 70, sólo un 20% de las viviendas tenía más de 5 etapas, pero, para los últimos asentamientos, este dato alcanza al 80%. Esto muestra que son largos los periodos en los que la gente construye (Ver Gráfico 3). De hecho, una estimación realizada por el equipo muestra que los procesos de autoconstrucción por etapas pueden llegar fácilmente a superar los 20 años.

Gráfico 3
¿En cuántas etapas se construyeron las viviendas?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Construida	0%	0%	60%	25%	0%	0%	0%
1 Etapa	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2 Etapas	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3 Etapas	100%	50%	20%	25%	0%	0%	0%
4 Etapas	0%	0%	0%	0%	40%	40%	20%
Más Etapas	0%	50%	20%	50%	60%	60%	80%

Fuente: Elaboración propia

Es interesante notar una característica que se la mencionaba muchas veces, pero no existía el respaldo empírico suficiente. Esto es: qué aspectos de la vivienda se construyeron primero y cuáles a continuación. El Gráfico 4 permite responder a tal pregunta. Como puede observarse, en primer lugar, está el muro perimetral, siguiéndole el cuarto

o habitación. Esto se explica porque en principio no formaba parte de las dotaciones de viviendas estatales el muro perimetral, el cual corría a cuenta de los ciudadanos, pero queda por preguntarse ¿Por qué paulatinamente la gente consideró que era la primera habitación lo que se construyó primero? ¿La construían antes que el muro? En realidad, no. Un sondeo más profundo develó que esto corresponde más bien al hecho de que el muro sigue siendo lo primero que se construye; lo que ocurre es que la gente lo hace mucho antes de irse a vivir al terreno. Por tal motivo, vivienda comienza a ser el momento en que la habitan, de ahí que vean las cosas de la manera señalada. Por tal motivo, también ha sido frecuente, en los recorridos que se han hecho, encontrar terrenos amurallados sin cuartos, lo cual también expresa la baja densidad poblacional que ostenta la ciudad de El Alto.

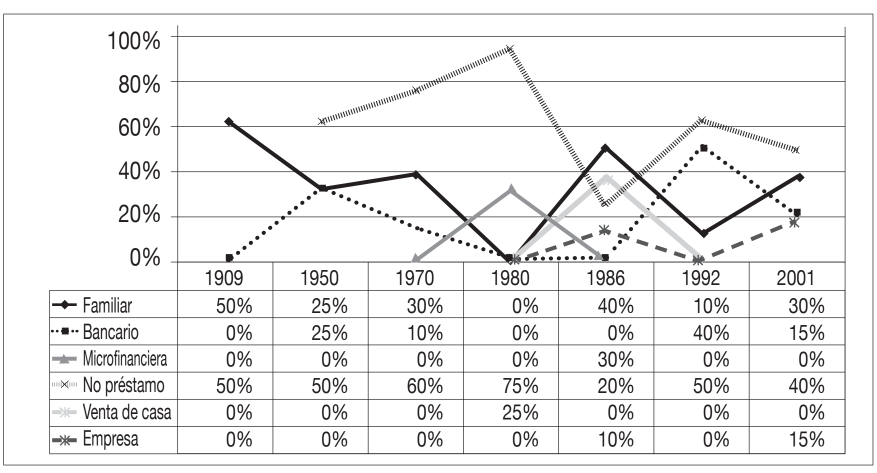
A la gente de la ciudad de El Alto no le gusta endeudarse; véase en el Gráfico 5 cómo -para todas las olas migratorias- el porcentaje de no endeudados es bastante alto. De hecho, esto explica por qué los mercados financieros inmobiliarios son tan poco desarrollados. La gente prefiere acudir a otras fuentes de financiamiento, como la obtenida de familiares, o mediante la práctica más común que es el ahorro, el cual se consigue mediante cuantiosos sacrificios.

Gráfico 4
¿Qué construyeron primero?

	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Casa cons.	0%	0%	60%	25%	0%	0%	0%
Muro perim.	100%	25%	25%	25%	30%	20%	30%
Un cuarto	0%	0%	15%	50%	30%	60%	60%
Café	0%	75%	0%	0%	40%	20%	10%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 5
¿Cómo obtuvieron el dinero para comprar su terreno o financiar su vivienda?



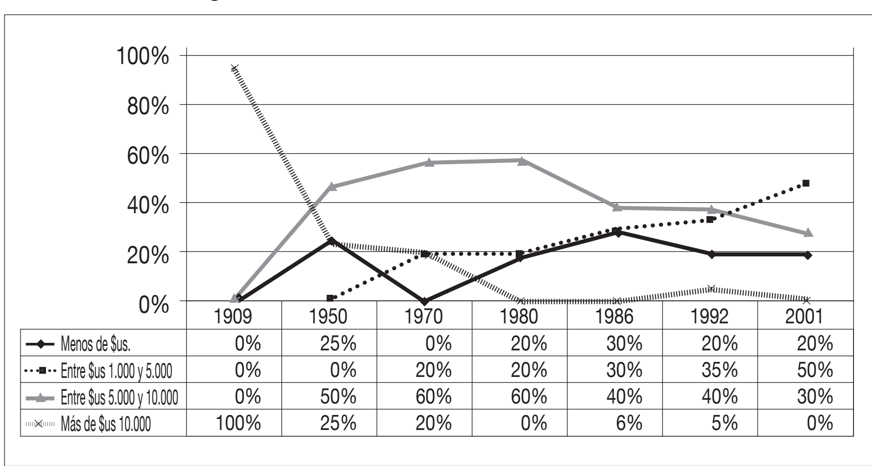
	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Familiar	50%	25%	30%	0%	40%	10%	30%
Bancario	0%	25%	10%	0%	0%	40%	15%
Microfinanciera	0%	0%	0%	0%	30%	0%	0%
No préstamo	50%	50%	60%	75%	20%	50%	40%
Venta de casa	0%	0%	0%	25%	0%	0%	0%
Empresa	0%	0%	0%	0%	10%	0%	15%

Fuente: Elaboración propia

Como muestra el Gráfico 6, los montos de los que se está hablando no son pequeños. De hecho, si bien en el tiempo éstos han descendido – obsérvese cómo para las primeras olas migratorias las casas con valores superiores a $us. 10.000 descienden – existe un marcado promedio que oscila entre los $us. 5.000 y 10.000, o sea, éste es el valor del sacrificio que realizan para obtener su casa los alteños, y lo hacen fuera de un mercado financiero y utilizando técnicas que no corresponden a lo que generalmente se concibe en cuanto a instrumentos financieros.

Esto se corrobora con los datos obtenidos para los tiempos en los que los ciudadanos honran sus compromisos, como se desprende del siguiente gráfico; tales periodos difícilmente pasan los 4 años (Ver Gráfico 7). Por tanto, los ciudadanos alteños generalmente no se endeudan y, si lo hacen, es por periodos cortos de tiempo. Esto explica por qué los planes estatales que han incidido en los fondos rotatorios no funcionan y también muestra por qué se tienen viviendas con las características anotadas en anteriores capítulos. La gente prefiere construir viviendas de mala calidad, sacrificando su bienestar actual, y no insertarse en mecanismo alguno de endeudamiento.

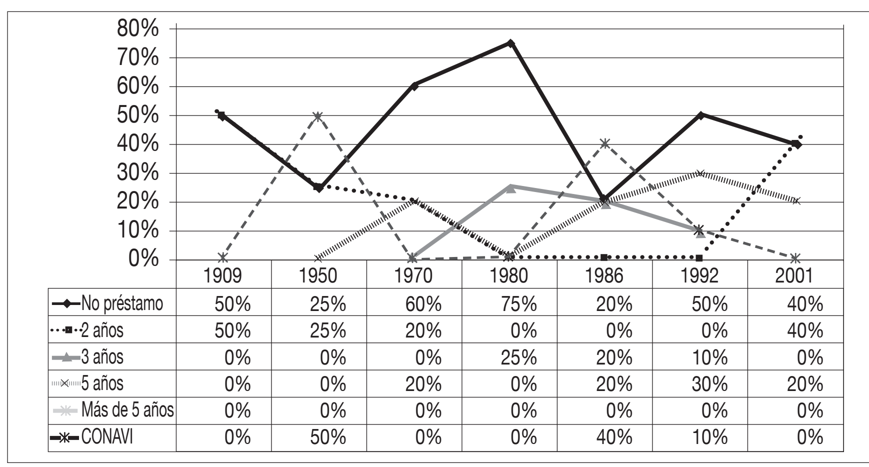
Gráfico 6
¿Cuánto costó construir la vivienda?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Menos de $us.	0%	25%	0%	20%	30%	20%	20%
Entre $us 1.000 y 5.000	0%	0%	20%	20%	30%	35%	50%
Entre $us 5.000 y 10.000	0%	50%	60%	60%	40%	40%	30%
Más de $us 10.000	100%	25%	20%	0%	6%	5%	0%

Fuente: Elaboración propia

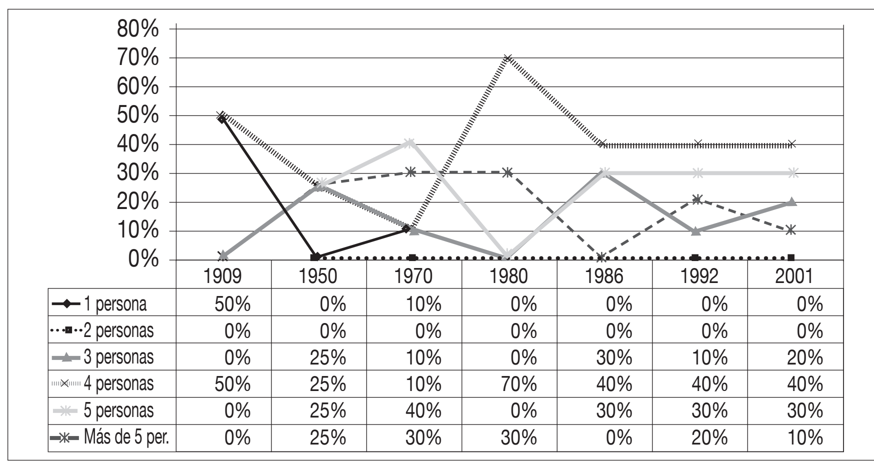
Gráfico 7
¿En qué tiempo pagaron sus deudas?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
No préstamo	50%	25%	60%	75%	20%	50%	40%
2 años	50%	25%	20%	0%	0%	0%	40%
3 años	0%	0%	0%	25%	20%	10%	0%
5 años	0%	0%	20%	0%	20%	30%	20%
Más de 5 años	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
CONAVI	0%	50%	0%	0%	40%	10%	0%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 8
¿Cuántas personas conformaban el hogar al momento de llegar?

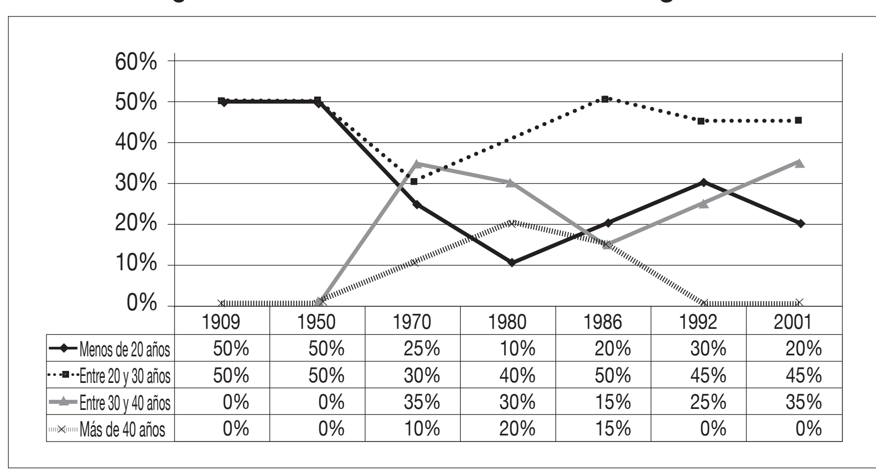


	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
1 persona	50%	0%	10%	0%	0%	0%	0%
2 personas	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3 personas	0%	25%	10%	0%	30%	10%	20%
4 personas	50%	25%	10%	70%	40%	40%	40%
5 personas	0%	25%	40%	0%	30%	30%	30%
Más de 5 per.	0%	25%	30%	30%	0%	20%	10%

Fuente: Elaboración propia

Como ilustra el anterior gráfico, un hogar típico en la ciudad de El Alto está conformado por un promedio de 4 personas; generalmente se compone de la madre, el padre y los hijos o hijas.

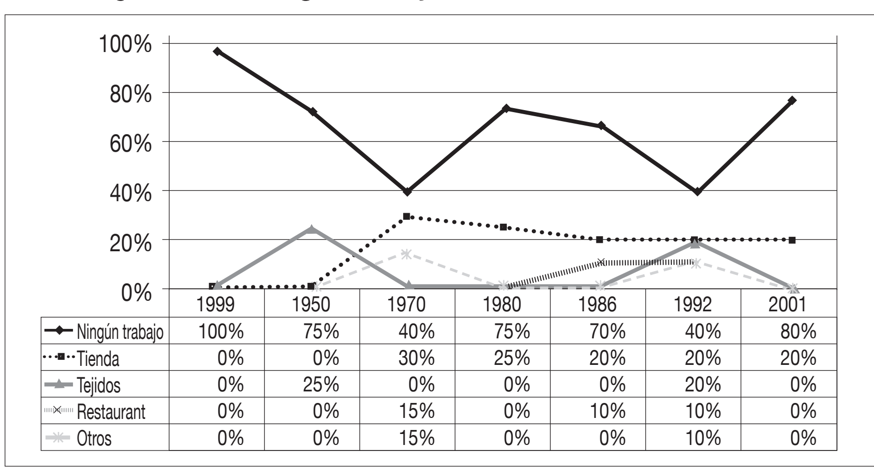
Gráfico 9
¿Qué edades tenían al momento de llegar?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Menos de 20 años	50%	50%	25%	10%	20%	30%	20%
Entre 20 y 30 años	50%	50%	30%	40%	50%	45%	45%
Entre 30 y 40 años	0%	0%	35%	30%	15%	25%	35%
Más de 40 años	0%	0%	10%	20%	15%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia

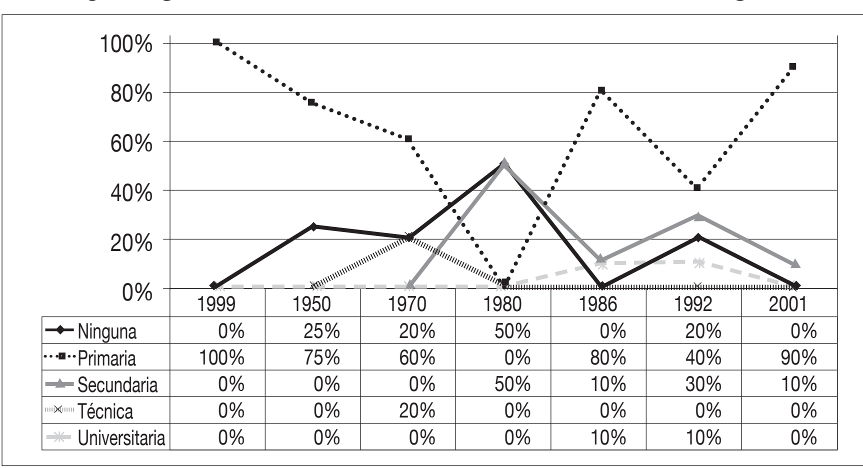
Gráfico 10
¿Realizaban algún trabajo al interior de la vivienda?



	1999	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Ningún trabajo	100%	75%	40%	75%	70%	40%	80%
Tienda	0%	0%	30%	25%	20%	20%	20%
Tejidos	0%	25%	0%	0%	0%	20%	0%
Restaurant	0%	0%	15%	0%	10%	10%	0%
Otros	0%	0%	15%	0%	0%	10%	0%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 11
¿Qué grado de educación tenían al momento de llegar?



	1999	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Ninguna	0%	25%	20%	50%	0%	20%	0%
Primaria	100%	75%	60%	0%	80%	40%	90%
Secundaria	0%	0%	0%	50%	10%	30%	10%
Técnica	0%	0%	20%	0%	0%	0%	0%
Universitaria	0%	0%	0%	0%	10%	10%	0%

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, es importante observar las edades que tenían el momento de llegar, pues, como se muestra en el Gráfico 9, para las diferentes olas migratorias, lo más fre-

cuente es que hayan tenido entre 20 y 30 años; con todo, no es despreciable el papel que elementos mucho mas jóvenes tuvieron en las urbanizaciones más antiguas.

Como se amplía en el Gráfico 10, las personas en El Alto se han dedicado, en su mayoría, a poner una tienda al interior del hogar, ya que ésta ha servido a lo largo del tiempo como un ingreso extra sin la necesidad de salir del hogar.

Tal como sugiere el Gráfico 11, la mayoría de las personas que se asentaron en la ciudad de El Alto tenían educación primaria; no obstante, resalta la alta cantidad de personas que no poseían educación alguna. También es menester resaltar el hecho de que, para los últimos años, dicho porcentaje se haya incrementado.

4.3. Retrospectiva de corto plazo: Menos de 5 años

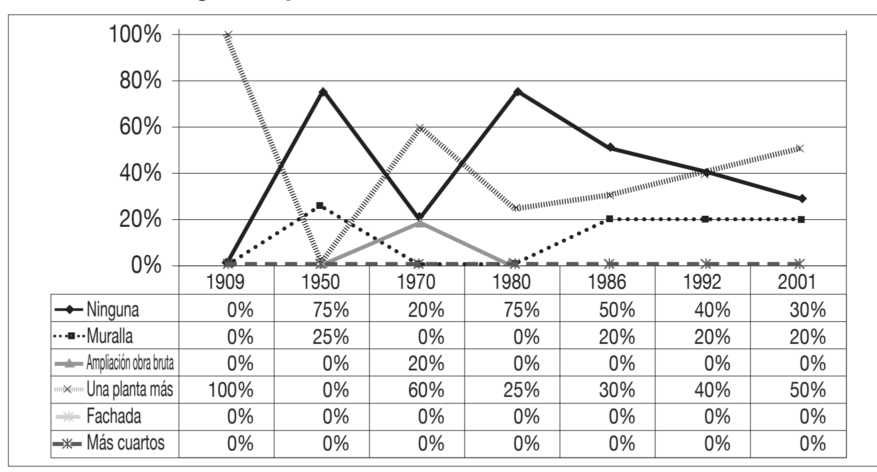
En cuanto a las mejoras hechas en periodos recientes, en el Cuadro 21 se puede notar que el principal aporte consiste en la construcción de una planta más o la fachada, en el caso de las urbanizaciones más antiguas; en las más recientes, se observa la ampliación de más cuartos, lo cual también señala el perfil de la autoconstrucción. Las más antiguas son viviendas más consolidadas, por tanto, es natural que dirijan la mirada a otras cuestiones; en cambio, las más nuevas viven pendientes de las ampliaciones.

Gráfico 12
¿Qué mejoras recientes hubo?

	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Ninguna	50%	25%	50%	25%	20%	40%	30%
Muralla	0%	25%	0%	25%	0%	25%	0%
Ampliación obra bruta	0%	25%	25%	0%	0%	10%	0%
Una planta más	50%	0%	25%	0%	0%	0%	0%
Fachada	0%	25%	0%	50%	20%	0%	0%
Más cuartos	0%	0%	0%	0%	60%	0%	70%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 13
¿Qué tipo de financiamiento utilizaron?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Ninguna	0%	75%	20%	75%	50%	40%	30%
Muralla	0%	25%	0%	0%	20%	20%	20%
Ampliación obra bruta	0%	0%	20%	0%	0%	0%	0%
Una planta más	100%	0%	60%	25%	30%	40%	50%
Fachada	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Más cuartos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia

En un anterior periodo, veíamos que la gente no deseaba acudir a financiamiento alguno. Como se puede notar en el Gráfico 13, esta condición se mantiene para las situaciones más recientes; no obstante, es de notar la alta importancia que se otorga a las modalidades familiares.

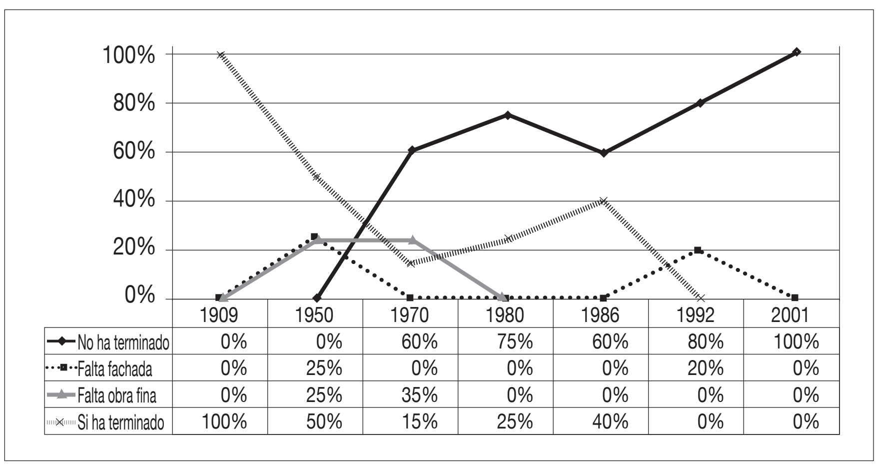
4.4. La situación presente

Una pregunta importante que consideramos menester indagar fue saber si habían terminado de construir sus casas (Ver Gráfico 14). No sorprende que las personas deseen continuar construyendo; desde la óptica de los ciudadanos alteños, "sus casas no están acabadas". Por tanto, consideran que todavía queda mucho por hacer. De esta manera, es natural que, para las urbanizaciones más recientes, este deseo esté mucho más arraigado.

Esto se corrobora con la pregunta de si piensan seguir construyendo; aun para las zonas más consolidadas, esto ha sido bastante evidente, como se muestra en el Gráfico 15.

En cuanto a la percepción de la gente sobre las mejoras inmediatas, en el Gráfico 16, se destaca el hecho de que, en buena parte de los casos, consideren que es vital realizar una mejora de la totalidad de la casa.

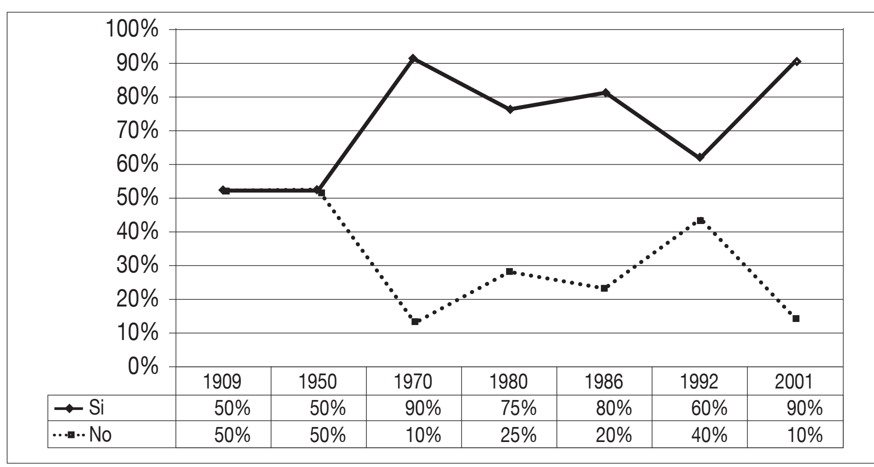
Gráfico 14
¿Terminaron de construir sus viviendas?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
No ha terminado	0%	0%	60%	75%	60%	80%	100%
Falta fachada	0%	25%	0%	0%	0%	20%	0%
Falta obra fina	0%	25%	35%	0%	0%	0%	0%
Si ha terminado	100%	50%	15%	25%	40%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia

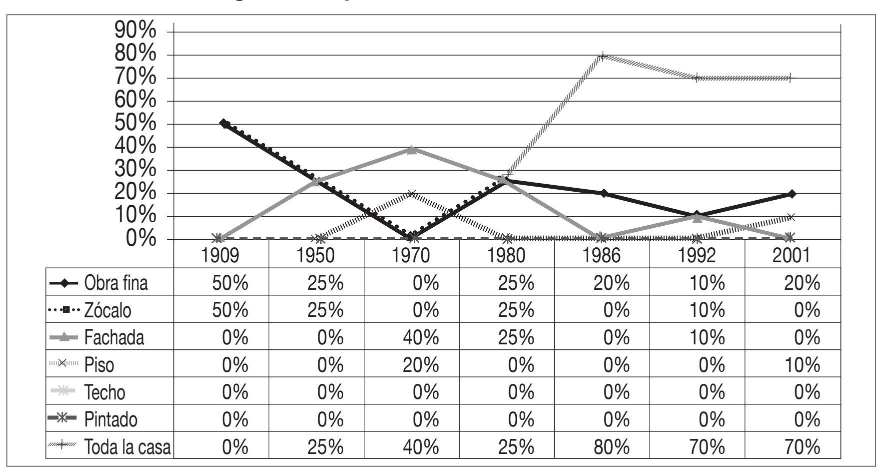
Gráfico 15
¿Piensan seguir construyendo?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Si	50%	50%	90%	75%	80%	60%	90%
No	50%	50%	10%	25%	20%	40%	10%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 16
¿Qué mejoras inmediatas harán?



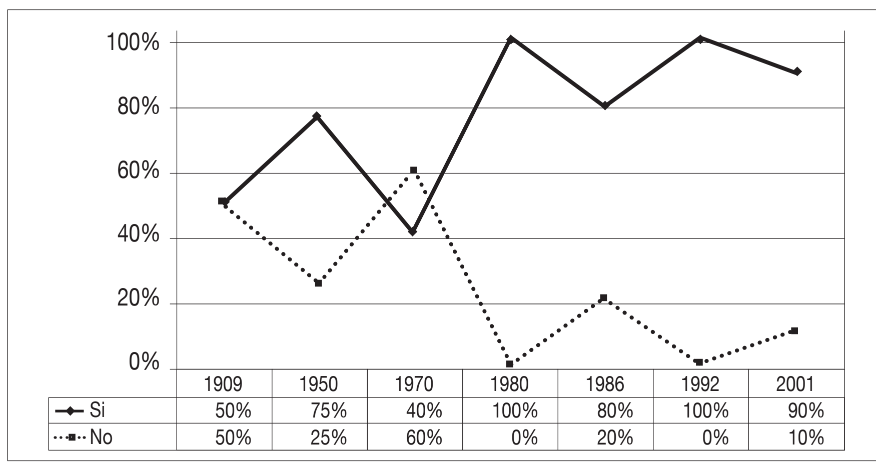
	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Obra fina	50%	25%	0%	25%	20%	10%	20%
Zócalo	50%	25%	0%	25%	0%	10%	0%
Fachada	0%	0%	40%	25%	0%	10%	0%
Piso	0%	0%	20%	0%	0%	0%	10%
Techo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Pintado	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Toda la casa	0%	25%	40%	25%	80%	70%	70%

Fuente: Elaboración propia

A pesar del tiempo transcurrido, en el Gráfico 17 se muestra que la gente no confía en el sistema financiero. Pese a que percibe que son necesarias las mejoras en sus unidades habitacionales, considera que los préstamos no son el camino más aconsejable para llevar adelante tal empresa, de ahí que un rotundo "no" se haya impuesto en las entrevistas que el equipo realizó.

Así también, en el Gráfico 18 se refleja que la cantidad de personas se modificó en el tiempo; resalta el hecho de que, para la mayoría de los casos, el número de habitantes haya crecido a más de 5 personas. Esto muestra la generación de un tipo de hogar que se presenta de manera frecuente en la ciudad de El Alto, esto es, una reedición del "surcofundio" que se presentaba en el campo. Si bien al principio era relativamente sencillo obtener un terreno a través de la acción indiscriminada de loteadores, en el tiempo esta práctica fue difícil de sostener; de ahí que, por ejemplo, para la ola migratoria del 2001, 40% de los entrevistados indique que tienen más de 5 personas en sus casas. Por tal motivo, el hacinamiento avanza, pese a que El Alto cuenta con una de las más bajas densidades.

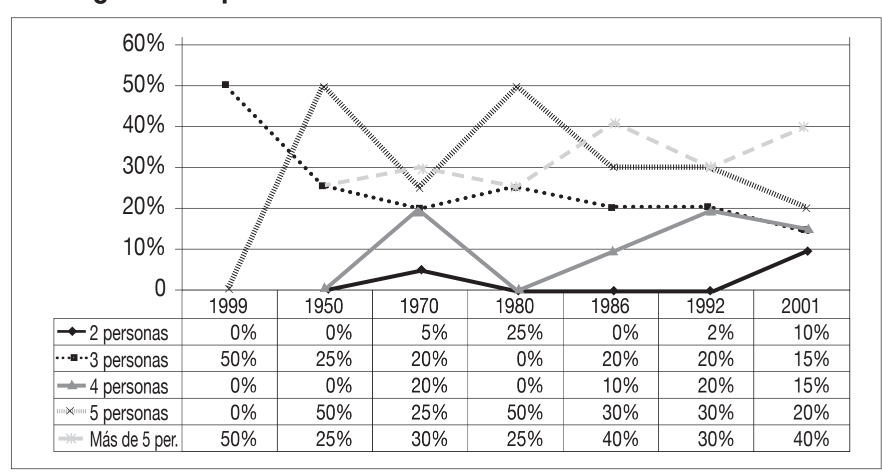
Cuadro 17
¿Se prestaría dinero para mejorar su vivienda?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Si	50%	75%	40%	100%	80%	100%	90%
No	50%	25%	60%	0%	20%	0%	10%

Fuente: Elaboración propia

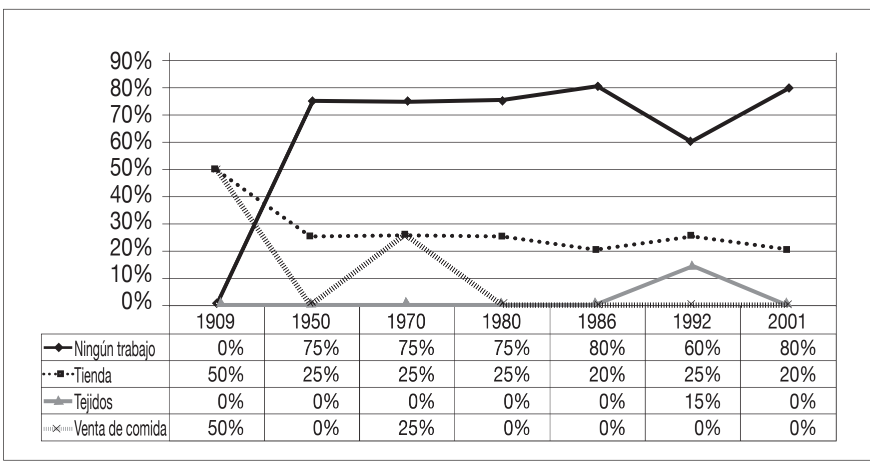
Gráfico 18
¿Cuántas personas habitan actualmente sus viviendas?



	1999	1950	1970	1980	1986	1992	2001
2 personas	0%	0%	5%	25%	0%	2%	10%
3 personas	50%	25%	20%	0%	20%	20%	15%
4 personas	0%	0%	20%	0%	10%	20%	15%
5 personas	0%	50%	25%	50%	30%	30%	20%
Más de 5 per.	50%	25%	30%	25%	40%	30%	40%

Fuente: Elaboración propia

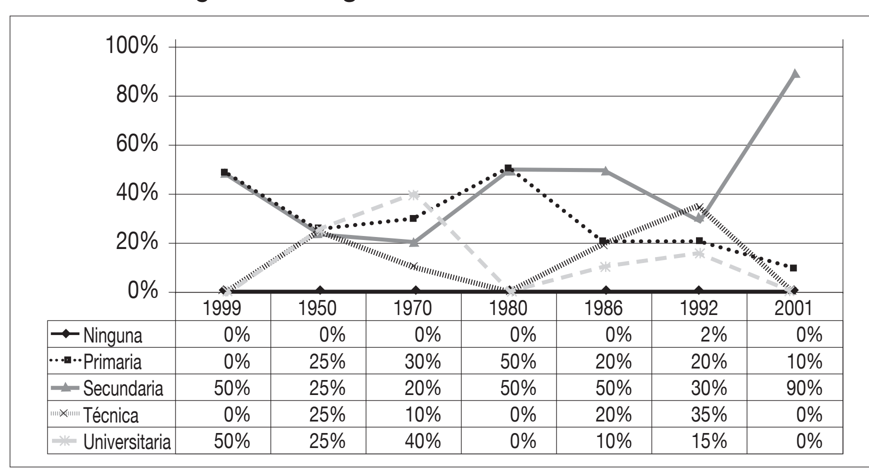
Gráfico 19
¿Realiza algún trabajo al interior de su vivienda?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Ningún trabajo	0%	75%	75%	75%	80%	60%	80%
Tienda	50%	25%	25%	25%	20%	25%	20%
Tejidos	0%	0%	0%	0%	0%	15%	0%
Venta de comida	50%	0%	25%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 20
¿Cuál es el grado de educación actual?



	1999	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Ninguna	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%
Primaria	0%	25%	30%	50%	20%	20%	10%
Secundaria	50%	25%	20%	50%	50%	30%	90%
Técnica	0%	25%	10%	0%	20%	35%	0%
Universitaria	50%	25%	40%	0%	10%	15%	0%

Fuente: Elaboración propia

Como se muestra en el Gráfico 19, cuando se realiza una actividad extra en la vivienda, ésta corresponde a la apertura de una tienda; como explicaron los vecinos, ésta es la forma más accesible de obtener un ingreso extra, aparte de que en la misma no se requiere gran experiencia, por lo que puede estar a cargo de los menores de la casa. Lo propio ocurre con la venta de comida, en la que se pueden ocupar las esposas, mientras los maridos salen a trabajar.

En cuanto a la educación, el Gráfico 20 resalta que ésta cambió bastante, pero este cambio llega hasta la secundaria. Esto guarda consonancia con lo expuesto en capítulos anteriores, en cuanto a la gratuidad de la educación, lo cual muestra también que es el "techo de vidrio" que se presenta. Los jóvenes llegan a ese punto y después no avanzan.

4.5. Perspectiva de corto plazo: Menos de 5 años

En el Gráfico 21 se muestra que, desde la perspectiva de los ciudadanos, no existe una disyuntiva clara entre educación y vivienda. De hecho, si se les da a elegir, en general, la mayoría responde que invertirá por igual en ambas cosas; sin embargo, no es lo que ocurre en la realidad, el mecanismo que hace que las personas escojan la vivienda antes que otras cosas actúa subterráneamente.

Gráfico 21
¿En el futuro invertirán más en educación o en vivienda?

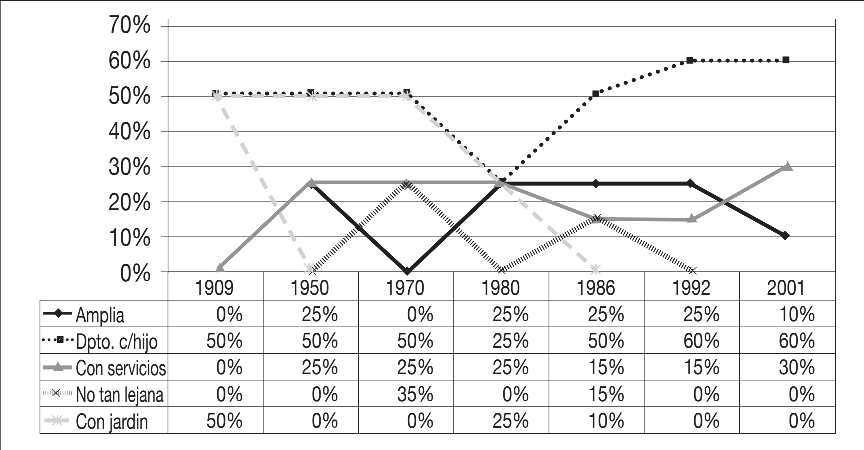
	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Educación	50%	75%	20%	50%	10%	60%	15%
Vivienda	50%	25%	20%	50%	10%	40%	15%
Ambos	0%	0%	60%	0%	80%	0%	70%

Fuente: Elaboración propia

4.6. Perspectiva de largo plazo

En el largo plazo, en el Gráfico 22, es interesante notar que la mayoría de los entrevistados coincidieron que lo más importante es garantizar que sus hijos gocen de un departamento propio, que, en la mayoría de los casos, debería formar parte de la propia casa.

Gráfico 22
¿Qué tipo de vivienda les gustaría tener en 20 años?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Amplia	0%	25%	0%	25%	25%	25%	10%
Dpto. c/hijo	50%	50%	50%	25%	50%	60%	60%
Con servicios	0%	25%	25%	25%	15%	15%	30%
No tan lejana	0%	0%	35%	0%	15%	0%	0%
Con jardin	50%	0%	0%	25%	10%	0%	0%

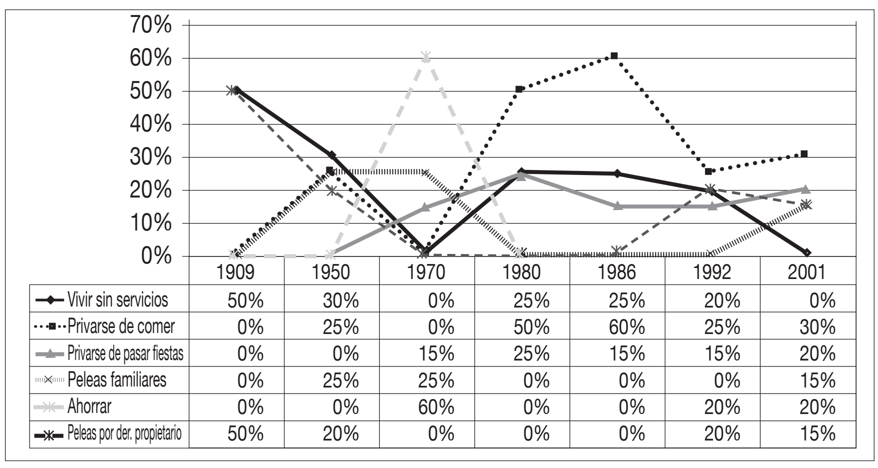
Fuente: Elaboración propia

4.7. Aspectos transversales

Obsérvese en el Gráfico 23 cómo resume la gente de las distintas etapas históricas los sacrificios que tuvo que hacer para obtener su casa y la respuesta que más frecuentemente se utilizó, la cual consistía en concebir que, para obtener sus unidades habitacionales, tuvieron literalmente que "privarse de comer", seguido de "vivir sin servicios".

En el siguiente gráfico destaca que los principales problemas que tuvieron que enfrentar se refieren a la falta de dinero para seguir construyendo, seguido de la dificultad de obtener papeles para la regularización de su derecho propietario.

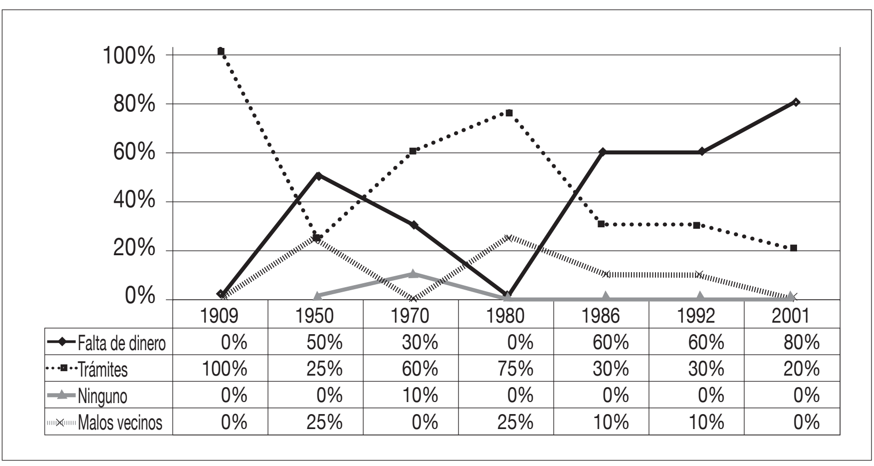
Gráfico 23
¿Qué sacrificios tuvieron que hacer para obtener su vivienda?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Vivir sin servicios	50%	30%	0%	25%	25%	20%	0%
Privarse de comer	0%	25%	0%	50%	60%	25%	30%
Privarse de pasar fiestas	0%	0%	15%	25%	15%	15%	20%
Peleas familiares	0%	25%	25%	0%	0%	0%	15%
Ahorrar	0%	0%	60%	0%	0%	20%	20%
Peleas por der. propietario	50%	20%	0%	0%	0%	20%	15%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 24
¿Cuáles son los principales problemas que enfrentó para construir?



	1909	1950	1970	1980	1986	1992	2001
Falta de dinero	0%	50%	30%	0%	60%	60%	80%
Trámites	100%	25%	60%	75%	30%	30%	20%
Ninguno	0%	0%	10%	0%	0%	0%	0%
Malos vecinos	0%	25%	0%	25%	10%	10%	0%

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO CINCO

El rol de la vivienda productiva

En los capítulos anteriores, hemos tratado de mostrar de qué manera la vivienda se convierte en el principal medio de ahorro de los alteños y de qué manera, en este momento, la forma de acceso a ésta desarticula el desarrollo. En este capítulo, abordamos la cuestión de la vivienda desde una perspectiva diferente: desde el uso que se da a la misma.

Una rápida visita a la ciudad enseña que la mayoría de las viviendas existentes tiene una morfología común, que puede distinguirse en dos tendencias: la primera, todas poseen tiendas y locales hacia la calle y, la segunda, que las familias con mejores condiciones económicas construyen casas de pisos. Esto demuestra que el objetivo en mente, el momento de la construcción, es que, en algún momento, lo que se está construyendo genere algún tipo de ingreso a la familia, sea por medio de arrendar algunas piezas o un piso, sea por la constitución de un negocio u actividad económica propios en la misma. Es decir, cuando los alteños adquieren una vivienda o la autoproducen, proyectan no solamente usarla como unidad habitacional.

La tendencia a generar ingresos en el espacio doméstico no es nueva y tiene larga data; sin embargo, lo que nos interesa en este acápite es resaltar que, con más fuerza, los últimos años, la vivienda se ha ido convirtiendo en la base para desenvolver alguna actividad productiva. El fenómeno no es propiamente alteño ni mucho menos; por el contrario, se evidencia su presencia en todos aquellos países atrasados y, por supuesto, en Latinoamérica, al punto que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ha visto obligado a reconocer que "la vivienda también sirve como sede de muchas microempresas, que constituyen la principal forma de empleo en la región y es un sector que ofrece, para la mayoría, muchas oportunidades mercantiles no explotadas" (BID, 2006).

Las dos partes de la oración que acabamos de transcribir son muy discutibles; sin embargo, antes de ingresar a esta discusión, vale la pena que dimensionemos el tamaño del fenómeno en El Alto.

5.1. Vivienda productiva: cuántos, dónde y cuándo

Peter Kellet, en su estudio *El Espacio Doméstico y la Generación de Ingresos: La Casa como Sitio de Producción en Asentamientos Informales*, indica que existen cinco tipos de actividades que pueden realizarse en la vivienda:

- Ventas: donde lo más común es "montar tiendas que venden necesidades de consumo diario".
- "Producción de artículos para vender": generalmente manufactureros, aunque también incluye actividades semiindustriales, como fabricación de ladrillos, muebles o tratamiento de cueros, u otras más simples, como preparación de comidas.
- Servicios: que pueden ser personales (desde salones de belleza hasta atención de fotocopiadoras), como no personales (talleres de reparación).
- "Actividades con carácter social: escuelas, hogares infantiles, centros de salud".
- "Actividades directamente relacionadas con el lote y los espacios abiertos: crianza de gallinas y animales; cultivo de matas, etc.".

Evidentemente, es necesario encarar el estudio sobre las diversas formas en que se utiliza la vivienda para generar ingresos, la forma en que se divide el uso del espacio doméstico y el espacio económico, los efectos que produce mantener unidas y entremezcladas las actividades de producción y reproducción, así como sus efectos en la fuerza de trabajo y en las relaciones familiares, y otras múltiples determinaciones que hacen al fenómeno. Sin embargo, la investigación que encaramos aquí se circunscribe en la segunda categoría de Kellet; desciende del concepto de "generación de ingresos" y define a las viviendas productivas como aquellas donde se transforma algún material y se le agrega valor con el fin de comercializarlo en el mercado local o, incluso, extranjero. De esta forma, reducimos el tamaño del objeto a investigar y lo hacemos más manejable, pues, si tomamos en cuenta todas las actividades generadoras de ingreso que se realizan en los hogares y propiamente en la vivienda, el espectro de estudio se ampliaría demasiado.

Como puede verse, nuestro concepto encaja perfectamente en la definición de industria manufacturera, por lo cual recurrimos a los datos del Primer Censo de Establecimientos Económicos de la Industria Manufacturera de la Ciudad de El Alto – 2004. En el Cuadro 34 se presentan los resultados generales de dicho censo, distribuidos por tamaño de establecimiento y distrito.

Cuadro 11
Número de establecimientos de industria manufacturera por distrito municipal y tamaño de establecimiento

CIUDAD DE EL ALTO - DISTRITOS MUNICIPALES - AÑO 2003					
ACTIVIDAD		**TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO***			
ECONÓMICA	**TOTALES**	**Micro**	**Pequeño**	**Mediano**	**Grande**
Distrito 1	761	698	53	6	4
Distrito 2	493	411	49	21	12
Distrito 3	1051	957	79	9	6
Distrito 4	892	800	83	6	3
Distrito 5	547	504	35	2	6
Distrito 6	1003	925	72	3	3
Distrito 7	171	155	15	1	–
Distrito 8	127	121	4	2	–
TOTALES	**5045**	**4571**	**390**	**50**	**34**
PORCENTAJES	**100,00**	**90,60**	**7,73**	**0,99**	**0,67**

Fuente: Cámara Departamental de Industrias de La Paz. Primer Censo de Establecimientos Económicos de la Industria Manufacturera
*El tamaño de los establecimientos de la industria manufacturera fue definido en función a los siguientes tramos de empleo: 1-4 trabajadores = Micro Industria; 5-19 trabajadores = Pequeña Industria; 20-49 trabajadores = Mediana Industria; 50-más trabajadores = Gran Industria.

En el mismo puede verse que el 90,60% de los establecimientos corresponde a lo que se denomina microempresa. A esta precisión, adjuntamos que el Censo al que hacemos referencia también distingue entre el tipo de establecimientos, clasificando éstos en:

- Tipo Local: aquel "establecimiento que se encuentra ubicado dentro de la manzana y presenta una estructura sólida".

- Puesto Fijo: "aquellos establecimientos que se encuentran en las aceras y no forman parte de las construcciones de la manzana, pero se hallan adheridas a ellas, como kioskos, puestos en la calle. Por ejemplo: casetas de sombrerería.

Cuadro 12
Número de establecimientos productivos

CIIU[1]	ACTIVIDAD ECONÓMICA	TOTALES	TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO[2]			
			Micro	Pequeño	Mediano	Grande
15	Elaboración de productos alimenticios y bebidas	569	478	70	10	11
17	Fabricación de productos textiles	537	469	48	10	10
18	Fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles	1.441	1.385	55	–	1
19	Curtido y adobo de cueros, fabricación de maletas, bolsos de mano y calzado	168	139	26	1	2
20	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles	186	169	16	–	1
21	Fabricación de papel y de productos de papel	28	21	4	2	1
22	Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones	114	109	4	1	–
24	Fabricación de sustancias y productos químicos	23	12	8	2	1
25	Fabricación de productos de caucho y plástico	35	16	12	5	2
26	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	70	46	17	7	–
27	Fabricación de metales comunes	21	15	3	2	1
28	Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	664	628	34	1	1
29	Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	38	34	4	–	–
31	Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.	14	12	2	–	–
32	Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	2	2	–	–	–
33	Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión y fabricación de relojes	15	15	–	–	–
34	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semiremolques	89	79	7	2	1
35	Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	1	1	–	–	–
36	Fabricación de muebles, industrias manufactureras n.c.p.	886	802	75	7	2
37	Reciclamiento	2	1	1	–	–
	TOTALES	**4.903**	**4.433**	**386**	**50**	**14**
	PORCENTAJES	**100**	**90**	**8**	**1**	**1**

Fuente: Cámara Departamental de Industrias de La Paz. Primer Censo de Establecimientos Económicos de la Industria Manufacturera.
[1] Se utilizó el Clasificador Industrial Internacional Uniforme Rev. 3.
[2] El tamaño de los establecimientos de la industria manufacturera fue definido en función a los siguientes tramos de empleo: 1-4 trabajadores = Micro establecimiento; 5-19 trabajadores = Pequeño establecimiento, 20-49 trabajadores = Mediano establecimiento, 50-Más trabajadores = Grande establecimiento.

- Puesto Móvil: “aquellos establecimientos que se encuentran en las aceras y/o calzadas, con estructura bastante simple, permitiendo asentarse por las mañanas y levantarse por las noches… Por ejemplo: la persona que se ocupa de copiar llaves”

Si asumimos que todos los microempresarios con establecimiento tipo local realizan sus actividades en su vivienda, pues sería poco probable que un microempresario tuviese un espacio diferente a su vivienda para realizar sus labores, obtenemos una figura clara y muy exacta del número de viviendas productivas existentes en la ciudad, cuyos resultados reflejamos en el Cuadro 35. Esto se ve ratificado por los mismos autores del Censo, cuando indican que las microempresas “representan unidades productivas que tienen como mínimo un trabajador (que generalmente es el propietario) hasta un máximo de cuatro trabajadores que generalmente son familiares” (CNIC, 2004) y dan a entender, aunque no explícitamente -ese no era su objetivo-, que las microempresas con establecimiento tipo local corresponden a viviendas.

Como pueden verse, las diferencias entre los Cuadros 34 y 35 son mínimas, lo que perfectamente nos permite suponer que la distribución distrital en el primer cuadro se mantiene, con cambios infinitesimales, para lo que estamos definiendo como vivienda productiva. Hecha esa aclaración, podemos decir que existe una mayor proporción de éstas en los Distritos 3 y 6, seguidas por los Distritos 4 y 1. Nótese que la existencia de viviendas productivas en los Distritos 5 y 2 es mucho menor; valga señalar también que es en este último distrito donde se encuentra ubicada la denominada zona industrial. No parece existir una correlación directa entre el número de viviendas productivas y el desarrollo de los distritos ni el índice de vivienda adecuada; sin embargo, valga mencionar que los dos distritos donde esta proporción es mayor son los distritos donde existe una mayor cantidad de población y viviendas construidas.

La distribución geográfica de microempresas muestra que, aunque existen pequeños núcleos de concentración en La Ceja y en la zona 16 de Julio, existe una dispersión elevada en términos de ubicación de estos locales. Es decir, no hay patrones de localización ni cercanía a las vías de transporte y comunicación que marquen la ubicación de los mismos, lo que puede permitir concluir que los micro-emprendimientos en El Alto y, específicamente, la vivienda productiva no están mostrando el espíritu emprendedor de los alteños; por el contrario, están señalando las diversas estrategias de sobrevivencia que existen en la ciudad, ante la ausencia de otro tipo de oportunidades económicas. No

otra cosa significa -como lo informa, aunque no lo documenta, el Censo-, que la mayoría de los trabajadores en estos establecimientos son familiares.

En la introducción, sosteníamos que este fenómeno es de reciente aparición; los datos presentados en el Cuadro 13 vienen a corroborar esta afirmación, pues se demuestra que el 35% de estas actividades y, desde luego, de estos establecimientos ha surgido en la década de 1991 al 2000, a lo que debe sumarse que el otro 30%, ha surgido en el periodo del año 2000 a la fecha de realización del Censo (año 2003). En otros términos, el 65% de las viviendas productivas ha surgido en el lapso de 15 años, lo que puede ser explicado porque en ese lapso los inmigrantes de la década del '80, una vez afirmados en la ciudad, han buscado nuevas formas de introducirse a la economía urbana, sobre todo ante la falta de otras oportunidades económicas.

5.2. Vivienda productiva: servicios básicos

Hoy en día existen varias investigaciones que han abordado el problema de la micro—-empresa en El Alto; sin embargo, en los diversos enfoques asumidos, no se ha analizado la relación de ésta en función a la vivienda. El intento que hacemos acá es un primer intento de evaluar las actividades productivas que se realizan en la vivienda en relación con los servicios con que ésta cuenta.

En los anteriores apartados, hemos corroborado que la vivienda en El Alto es, en general, muy precaria (ver Mapa 9) y que sólo en algunas zonas puede encontrarse de calidad aceptable. Ahora que hemos identificado a 4.433 viviendas donde se llevan adelante actividades productivas de diverso tipo, es necesario que evaluemos las mismas en función al acceso a los servicios básicos con que cuentan.

En general, puede verse que la mayor cobertura corresponde a la energía eléctrica, donde sólo existe un déficit de 1,69%. Le sigue en cobertura el acceso a agua potable, donde puede verse que sólo 3.898 viviendas tienen el servicio, faltando éste en 535; lamentablemente, en el Censo de donde hemos obtenido los datos, no se indica si este acceso es por cañería, si es dentro o fuera de la vivienda; sin embargo, por la forma de distribución de las viviendas productivas (Gráfico 2), puede inferirse que un buen porcentaje recibe agua por cañería fuera de la vivienda. Le sigue en desempeño el alumbrado público, donde se verifica que el 15% de estas viviendas no tienen el servicio. Por último, 1.433 viviendas, un poco más del 32%, no tienen acceso a alcantarillado, comprobándose en este rubro el mayor déficit. Si hacemos este análisis en función a las cinco principales

Cuadro 13
Número de establecimientos de industria manufacturera por periodo de inicio de actividades, tipo local o vivienda productiva según actividad económica, ciudad de El Alto - Año 2003

CIIU[1]	ACTIVIDAD ECONÓMICA	TOTAL	ANTES 1970	1971-1980	1981-1999	1991-2000	2000-2003	SIN DATO
15	Elaboración de productos alimenticios y bebidas	569	7	14	44	187	179	138
17	Fabricación de productos textiles	537	10	30	65	235	119	78
18	Fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles	1.441	22	49	147	551	380	292
19	Curtido y adobo de cueros, fabricación de maletas, bolsos de mano y calzado	168	5	7	16	66	48	26
20	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles	186	2	6	4	63	72	39
21	Fabricación de papel y de productos de papel	28	1	-	1	9	12	5
22	Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones	114	1	1	6	37	29	40
24	Fabricación de sustancias y productos químicos	23	3	1	3	9	1	6
25	Fabricación de productos de caucho y plástico	35	1	2	8	14	4	6
26	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	70	1	-	13	27	19	10
27	Fabricación de metales comunes	21	-	1	3	9	5	3
28	Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	664	8	18	36	199	265	138
29	Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	38	-	-	5	14	13	6
31	Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.	14	-	-	1	5	5	3
32	Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	-	2	-	-	-	2	-
33	Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión y fabricación de relojes	15	-	-	-	6	8	1
34	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semiremolques	89	1	4	9	27	35	13
35	Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	1	-	-	-	-	1	-
36	Fabricación de muebles, industrias manufactureras n.c.p.	886	15	45	77	278	259	212
37	Reciclamiento	2	-	-	-	1	-	1
	TOTALES	**4.903**	**77**	**178**	**438**	**1.739**	**1.454**	**1.017**
	PORCENTAJES	**100**	**1,57**	**3,63**	**8,93**	**35,47**	**29,66**	**20,74**

Fuente: Cámara Departamental de Industrias de La Paz. Primer Censo de Establecimientos Económicos de la Industria Manufacturera.

[1] Se utilizó el Clasificador Industrial Internacional Uniforme Rev. 3.

[2] El tamaño de los establecimientos de la industria manufacturera fue definido en función a los siguientes tramos de empleo: 1-4 trabajadores = Micro establecimiento; 5-19 trabajadores = Pequeño establecimiento, 20-49 trabajadores = Mediano establecimiento, 50-Más trabajadores = Grande establecimiento.

actividades que se realizan en la ciudad, tenemos que es precisamente en estas cinco actividades donde se presenta la mayor proporción del déficit de los servicios.

Si comparamos estos resultados con los que hemos analizado en el capítulo anterior, vemos que se ratifican ciertas tendencias de comportamiento, como aquella de que la cobertura de electricidad es siempre elevada; sin embargo, también podemos notar que estas viviendas tienen mayor acceso al servicio de agua potable, así como a la red de alcantarillado. Esto nos permite concluir que las viviendas donde se realiza una actividad productiva son de mejor calidad. Queda por investigar las razones por las cuales sucede este fenómeno.

5.3. Vivienda productiva: actividades, personal ocupado por género y percepción de salario

El Cuadro 37, desde la perspectiva de las actividades que se realizan, nos enseña que en el 31% de las viviendas se dedican a producir prendas de vestir, le sigue a esta actividad la fabricación de muebles con el 18% de viviendas ocupadas en dicha actividad. Un poco más atrás, con el 14%, se encuentra la elaboración de productos en metalmecánica; luego de éstas, con el 10% de viviendas cada una, están la fabricación de productos textiles y la de alimentos y bebidas. Esas son las cinco actividades principales que se desempeñan en más del 84% de las viviendas productivas de El Alto.

La mayor proporción de establecimientos dedicados a la costura y fabricación de prendas de vestir, aunque está demostrando lo dinámico que es el rubro, también enseña que no existen muchas barreras de entrada al mismo, sobre todo si se toma en cuenta la investigación de George Gray Molina (2005), que indica que, en El Alto, se tiende más a la disociación que a la integración.

Muchas veces, ya se ha demostrado que la capacidad de generar empleo por parte de la microindustria es muy pequeña, aunque exista una gran proporción de la población sumergida en ese tipo de actividades; El Alto no es la excepción, pues de 16.959 personas ocupadas en actividades industriales en la ciudad, corresponden a la microempresa o, lo que es lo mismo, a la vivienda productiva, 7.982. En el Cuadro 38 se muestra la distribución por actividad, género y percepción de salario.

La primera mirada al cuadro nos indica que el 29% de trabajadores se ocupa en la fabricación de prendas de vestir, seguido por el 13% que se ocupa en la fabricación de productos metálicos, lo que confirma la tendencia de que, en estos rubros, es donde se ocupan mayor cantidad de viviendas productivas. Llama la atención que otra actividad donde se concentra mayor cantidad de viviendas, como fabricación de muebles de madera, en términos de personal sólo ocupe al 6% de los trabajadores; en cambio, surge la actividad de reciclamiento, donde sólo existe una vivienda, pero ocupa a 1.005 personas, lo que hace también el 13%.

Continuando con esta mirada, podemos decir que 30% del personal ocupado es femenino y el otro 70% masculino. Éste es un dato significativo porque la mayoría de los estudios sobre microempresa demuestran que, en estas actividades, la proporción de mujeres siempre es mayoritaria: "la microempresa tiene rostro de mujer"; sin embargo, nuestros datos están demostrando lo contrario, lo que puede deberse a que el análisis se está concentrando exclusivamente en actividades productivas y no comerciales.

Esta visión también nos indica que sólo el 30% del personal ocupado en la microempresa es asalariado, quedando el 70% restante sin pago, resultado que nos está mostrando que en la gran mayoría de las viviendas productivas predomina el trabajo por cuenta propia y familiar. Si analizamos el salario por género, se verifica que un 25% de los varones y sólo 5% de las mujeres percibe una remuneración, lo que viene a ratificar que el trabajo en las viviendas productivas es fundamentalmente familiar.

Cuadro 14
Número de establecimientos de industria manufacturera por tamaño tipo local o vivienda productiva según actividad económica, ciudad de El Alto - Año 2003

CIIU[1]	ACTIVIDAD ECONÓMICA	TOTALES	TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO[2]			
			Micro	Pequeño	Mediano	Grande
15	Elaboración de productos alimenticios y bebidas	569	478	70	10	11
17	Fabricación de productos textiles	537	469	48	10	10
18	Fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles	1.441	1.385	55	–	1
19	Curtido y adobo de cueros, fabricación de maletas, bolsos de mano y calzado	168	139	26	1	2
20	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles	186	169	16	–	1
21	Fabricación de papel y de productos de papel	28	21	4	2	1
22	Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones	114	109	4	1	–
24	Fabricación de sustancias y productos químicos	23	12	8	2	1
25	Fabricación de productos de caucho y plástico	35	16	12	5	2
26	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	70	46	17	7	–
27	Fabricación de metales comunes	21	15	3	2	1
28	Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	664	628	34	1	1
29	Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	38	34	4	–	–
31	Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.	14	12	2	–	–
32	Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	2	2	–	–	–
33	Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión y fabricación de relojes	15	15	–	–	–
34	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semiremolques	89	79	7	2	1
35	Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	1	1	–	–	–
36	Fabricación de muebles, industrias manufactureras n.c.p.	886	802	75	7	2
37	Reciclamiento	2	1	1	–	–
	TOTALES	**4.903**	**4.433**	**386**	**50**	**14**
	PORCENTAJES	**100**	**90**	**8**	**1**	**1**

Fuente: Cámara Departamental de Industrias de La Paz. Primer Censo de Establecimientos Económicos de la Industria Manufacturera.

[1] Se utilizó el Clasificador Industrial Internacional Uniforme Rev. 3.

[2] El tamaño de los establecimientos de la industria manufacturera fue definido en función a los siguientes tramos de empleo: 1-4 trabajadores = Micro establecimiento; 5-19 trabajadores = Pequeño establecimiento, 20-49 trabajadores = Mediano establecimiento, 50-Más trabajadores = Grande establecimiento.

Cuadro 15
Número de personal ocupado en vivienda productiva por género, asalariado y no asalariado, según actividad económica, ciudad de El Alto - Año 2003

CIIU[1]	ACTIVIDAD ECONÓMICA	PERSONAL ASALARIADO			PERSONAL NO ASALARIADO			TOTAL
		VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	PERSONAL
15	Elaboración de productos alimenticios y bebidas	276	43	319	358	238	596	915
17	Fabricación de productos textiles	74	79	153	196	417	613	766
18	Fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles	298	183	481	1.030	881	1.911	2.392
19	Curtido y adobo de cueros, fabricación de maletas, bolsos de mano y calzado	42	8	50	142	66	208	258
20	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles	168	4	172	148	26	174	346
21	Fabricación de papel y de productos de papel	-	2	2	19	18	37	39
22	Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones	58	8	66	114	26	140	206
24	Fabricación de sustancias y productos químicos	15	-	15	6	4	10	25
25	Fabricación de productos de caucho y plástico	7	-	7	13	3	16	23
26	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	32	-	32	43	22	65	97
27	Fabricación de metales comunes	15	4	19	15	3	18	37
28	Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	354	17	371	599	69	668	1.039
29	Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	30	-	30	35	1	36	66
31	Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.	6	1	7	13	3	16	23
32	Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	1	-	1	2	-	2	3
33	Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión y fabricación de relojes	1	-	1	12	7	19	20
34	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semiremolques	99	2	101	74	4	78	179
36	Fabricación de muebles, industrias manufactureras n.c.p.	517	24	541	1	1	2	543
37	Reciclamiento	4	-	4	804	197	1.001	1.005
	TOTALES	**1.997**	**375**	**2.372**	**3.624**	**1.986**	**5.610**	**7.982**
	PORCENTAJES	**25,02**	**4,70**	**29,72**	**45,40**	**24,88**	**70,28**	**100**

Fuente: Cámara Departamental de Industrias de La Paz. Primer Censo de Establecimientos Económicos de la Industria Manufacturera.

[1] Se utilizó el Clasificador Industrial Internacional Uniforme Rev. 3.

[2] El tamaño de los establecimientos de la industria manufacturera fue definido en función a los siguientes tramos de empleo: 1-4 trabajadores = Micro establecimiento; 5-19 trabajadores = Pequeño establecimiento, 20-49 trabajadores = Mediano establecimiento, 50-Más trabajadores = Grande establecimiento.

CAPÍTULO SEIS

La disonancia entre el papel del Estado y la práctica de la autoconstrucción

6.1. Una ida y una vuelta: Estado y vivienda

Repasando la historia, en cuanto a la problemática habitacional, en los años 60 se desplazó del drama de la "guerra de inquilinos y dueños de casa" a la constitución de los cinturones urbanos de marginalidad con base en la autoconstrucción precaria de la vivienda. A fines de los años 70 e inicios de los 80, este desplazamiento dejó de ser una tendencia, para convertirse en una realidad plena, extensa y vinculada con el paulatino, pero persistente crecimiento de la pobreza. Era evidente que las tímidas políticas habitacionales de las décadas pasadas no habían servido para aliviar, en alguna medida, la penuria del alojamiento y, en este orden, no había duda de que la convergencia de tres problemas habían anulado los esfuerzos del Estado para hacer frente a esta cuestión: por una parte, la declarada incapacidad de la economía nacional para generar el volumen adecuado de oferta de bienes y servicios referidos a la vivienda de interés social. Por otro lado, la incapacidad de compra de estos bienes y servicios, a los precios reales propuestos por el Estado, por parte de mayoritarios sectores de la población de ingresos bajos y aun de aquellos sectores de ingreso medios. Por último, la ineficiente organización del mercado de vivienda, agravado por la igualmente ineficaz organización institucional caracterizada por su frondoso burocratismo, la continua duplicidad de esfuerzos y la excesiva descentralización de los diversos organismos que se crearon para tratar la cuestión de la vivienda. Este fenómeno estuvo muy ligado a las migraciones.

6.2. La relación entre migración y desarrollo

Los movimientos poblaciones han recibido una inmerecida atención por parte de los investigadores y de los hacedores de políticas públicas. En general, se asume que la

población está ahí, lista para ser sujeto, activo o pasivo, de las intervenciones dirigidas a mejorar sus condiciones de vida. Evidentemente, hay ejemplos aleccionadores; sin embargo, en Bolivia se ha adquirido la costumbre de justificar a cualquier precio los trabajos realizados. El ejemplo clásico lo constituyen las autoridades que abandonan sus cargos; en tal situación, presentan las grandes maravillas que lograron en su gestión, ocultando bajo la alfombra los errores cometidos o las situaciones desatendidas. Lamentablemente, esto también es válido para muchas organizaciones no gubernamentales (ONGs) que -ante sus financiadores- presentan resultados de los proyectos que prácticamente muestran que han cambiado el rumbo del desarrollo del país, cuando la realidad es muy diferente.

Un estudio más preciso sobre la demografía y los cambios demográficos orientaría de mejor manera los papeles de las instituciones involucradas. Gruesos errores se advierten en diversos campos del desarrollo; sin embargo, en la vivienda, en particular, es donde se observan problemas que podrían ser evitados.

Para nadie es un secreto que la ciudad de El Alto se está poblando aceleradamente. Ya a fines del siglo pasado, David Quesada, entonces Director de la Red Nacional de Asentamientos Humanos en Bolivia (RENASEH), advertía que cerca de 6 de cada 10 bolivianos vivían en ciudades; que la población en las ciudades estaba creciendo a más del 4%, mientras en el campo tal indicador era de 0,09%.

Asimismo, indicaba preocupado que "el 60% de la población urbana [vivía] en 4 ciudades con la siguiente prioridad: Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba". También, el estudioso de los problemas urbanos advertía que El Alto crecía a una tasa del 9%, mientras Santa Cruz lo hacía al 6%, tal como el Censo 2001 comprobaría unos cuantos años después y que, en genial expresión artística, se muestra en el Gráfico 3.

Escucharon a Quesada, sin duda, le dieron una palmadita en la espalda felicitándolo por sus hallazgos y luego lo olvidaron, colocando sus escritos en el desván de los recuerdos ingratos. Y luego vino la guerra del agua cochabambina en el 2001, después ciudadanos alteños derrumbaron dos gobiernos consecutivos en legendarias jornadas, mientras Santa Cruz se levantaba reclamando un lugar en la historia. No darse cuenta que los fenómenos urbanísticos marcarían las pautas del desarrollo fue un lamentable error que pagaron los gobiernos con sus cabezas.

Vivienda y desarrollo

El profesor Amartya Sen concibe al desarrollo como la expansión de las libertades que disfrutan los individuos. En los foros internacionales, esta expresión deja sorprendidos a los estrategas del desarrollo; sin embargo, el tratadista de la pobreza llama la atención más bien sobre aspectos concretos. Ser libre, indica entre otras cosas, es tener la capacidad de poder elegir una vivienda en una amplia gama de posibilidades (lugar, materiales de construcción, servicios básicos). Si, dentro de ellas, un individuo elige una de características rústicas por cuestiones culturales, allá él, porque también la libertad significa el rechazo a las tentaciones de la modernidad. Como la feliz expresión que acuñó Hubert Mazurek: "El desarrollo como libertad también puede entenderse como la realización de nuestros propios imaginarios".

Estos conceptos son poderosos instrumentos que permiten atacar el problema de la vivienda en El Alto y observar el encadenamiento lógico formado por la triada: Migración – Escaso desarrollo – Insurrección.

Véase el asunto en mayor detalle. Los 80 marcan un punto de quiebre en lo que a la ciudad de El Alto se refiere, si bien hasta esa época, ya ostentaba una gran superficie. Es la migración del campo y de las minas, que ocurrió por entonces, la que marca su sello a esta urbe. Dos hechos impulsan este movimiento masivo de personas: El primero es la tristemente célebre re – localización que significó la pérdida de fuentes de empleo de aproximadamente 25.000 mineros; el segundo, y pocas veces atendido, es la sequía que se produjo en el altiplano, que obligó a miles de campesinos a buscar nuevos horizontes.

Por tanto, la joven ciudad se vio frente a un gran contingente de personas. Y aquí es donde una situación que podría parecer beneficiosa para la población, en el tiempo, terminó perjudicando su bienestar: La forma de acceso a la vivienda. Con propiedad, es menester hablar del *acceso* al suelo. Sin embargo, es la vivienda la que concretiza este fenómeno, porque los migrantes no vienen precisamente a cultivar, el suelo adquiere importancia porque ahí es donde se edificará la futura vivienda.

Esta forma perjudica a la población porque permitió una expansión acelerada y desordenada de la ciudad. En otras palabras, era relativamente sencillo hacerse de un terreno, fundamentalmente, por la presencia de *loteadores,* especuladores de tierras, que llegaban a vender lotes por el precio de Bs10 semanales. Aquí es donde aparece el fenómeno de la autoconstrucción progresiva. De esta manera informal, El Alto fue creciendo a una velocidad vertiginosa.

No obstante, al carecer de un plan de ordenamiento, estas villas nacieron en la miseria y aún hoy se mantienen así. Sin servicios básicos, sin escuelas, sin hospitales y, cuando los tienen, la pésima calidad es su sello. Lo increíble del asunto es que, dadas las características de la ciudad, es casi imposible que esto mejore, porque los costos superan de lejos a los beneficios, aun cuando se piense en provisión de bienes públicos, es decir, fuera de la satanizada lógica de mercado.

Por tanto, no es casual que la rebeldía se haya incubado precisamente en esta populosa urbe; por su misma conformación, estaba condenada a tener un escaso desarrollo. Pero, estas cosas ocurren debajo la superficie de los hechos que observa la gente. En esta última, es el olvido que hace carne en los ciudadanos; imaginan que son una suerte de victimas de la fatalidad, de los malos gobiernos y del imperialismo. De ahí que observen al gas como la esperanza salvadora.

No obstante, volvamos al tema que nos ocupa, pues en todo este devenir el Estado tuvo mucho que ver.

A inicios de los años 80, era evidente que el fraccionado Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), que se había desgajado en otros seis consejos sectoriales, no sólo duplicaba y dispersaba esfuerzos, sino que exhibía una lamentable inoperancia burocrática. Varios sectores de trabajadores, como los mineros, petroleros, constructores ferroviarios, fabriles y otros, que habían organizado sus propios consejos ante la inoperancia de CONAVI, tampoco encontraron respuesta a sus requerimientos bajo esta otra alternativa. En realidad, la aguda crisis económica, prácticamente, paralizó la producción de vivienda social, de tal manera, que, por ejemplo en 1983, todo el sistema llegó a edificar unas 180 viviendas en todo el país.

6.3. La época neoliberal

A partir de 1985, el nuevo Estado emergente de las drásticas medidas económicas implementadas por el Decreto Supremo 21060 de Estabilización Monetaria, que redimensionó las relaciones entre dicho Estado y la sociedad en su conjunto, muestra señales de preocupación con respecto a la situación de la vivienda. Este tema es debatido tanto en el flamante Ministerio de Asuntos Urbanos (MAU), que reemplaza al antiguo Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como en otras instancias estatales. En este orden, tienden a proliferar los análisis, los artículos de prensa y las declaraciones, cuyo contenido -no siempre coherente- no resulta de interés detallar. En todo caso, las interpretaciones que se hacen

respecto al latente problema habitacional giran en torno a argumentos trillados como: El acelerado crecimiento de la población urbana, la penuria de los servicios básicos y la existencia de un déficit cuantitativo de varios cientos de miles de viviendas, que varían desde cifras reduccionistas hasta perspectivas apocalipticas, según el tono político del discurso. En todo caso, la respuesta estatal a esta problemática era apenas simbólica: Las inversiones realizadas entre 1976 y 1980 por el sector público y privado alcanzaron a 88 millones de dólares; sin embargo, en el periodo 1981-1985, no sobrepasaron los 50 millones de dólares.

El aporte estatal, en muchos casos, no sobrepasó el 10% de dicha inversión. De esta forma, entre 1976 y 1980, se construyeron 17.600 unidades anuales, descendiendo este índice a 10.000 unidades por año para el periodo 1981-1986, con el modestísimo concurso estatal anotado, ya que el grueso de esta producción es obra de la iniciativa privada para cubrir el requerimiento de vivienda de sectores solventes y, en una gran proporción, también se trata de autoconstrucción.

A mediados de la década de 1980, el panorama de la vivienda en Bolivia mostraba dos facetas específicas: Por una parte, la proliferación de la autoconstrucción de viviendas clandestinas. Si bien ésta es una práctica tradicional que siempre estuvo presente, su masificación adquiere contornos preocupantes en los años 70 y esta tendencia se agudiza con el impacto de la crisis. El otro aspecto es la violenta dolarización del costo de la vivienda, del precio de la tierra urbana y, en general, del conjunto del mercado inmobiliario, con fuerte impacto sobre los alquileres y otras formas de locación de vivienda, continuando de esta forma la sorda lucha entre propietarios e inquilinos, pero, esta vez, con la paulatina transferencia de estos últimos hacia las periferias para autoconstruir precarios cobijos. Este problema se vio agravado por la Reforma Tributaria aplicada sobre los bienes inmuebles a partir de 1986, la misma que revaloriza la vivienda y los lotes con valores comerciales reajustables según las variaciones del dólar.

En el marco de esta problemática, se crean el Fondo Social de Emergencia (FSE), el Instituto de Vivienda Social (IVS) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONVI); el primero, destinado a promover obras públicas; el segundo, para cumplir tareas técnicas con relación a los planes habitacionales y el último, destinado a la gestión financiera de la ejecución de planes de vivienda. El organismo predominante, el Fondo Social de Emergencia, se constituyó en una alternativa contra los efectos sociales del drástico ajuste económico aplicado a partir de 1985, concretamente como un recurso contra el des-

empleo, en un esfuerzo para lograr la normalización de la economía. Para alcanzar este objetivo central, se contaba con la canalización de recursos financieros destinados a la "reactivación económica" a través, sobre todo, de la creación de empresas productivas orientadas al mercado externo y la dotación de servicios en áreas urbanas y rurales; reorientando su accionar más adelante hacia las inversiones pasivas conectadas con el proceso de descentralización sectorial en los campos de la salud, la educación y vivienda. Coadyuvaba de esta manera a la "modernización" del aparato estatal, es decir, a su achicamiento de acuerdo a las exigencias del FMI (CEDIB, 1991).

El Decreto 21660 de 1987, al referirse al sector habitacional, contempló la disponibilidad de créditos para la vivienda de interés social, por un monto de 40 millones de dólares a favor de los trabajadores aportantes al Fondo Nacional de Vivienda. Además, el decreto mencionado introdujo cambios en el régimen de dicho sector, dando lugar a nuevos mecanismos para atender la demanda habitacional, incluyendo una nueva concepción en el uso de los recursos destinados a la finalidad anotada. En este orden, se eliminan los antiguos consejos de vivienda sectoriales, se disuelve CONAVI y el Banco de la Vivienda, creándose una nueva entidad sustitutiva, es decir, el citado Fondo Nacional de Vivienda (FONVI), que se transforma en un organismo financiero encargado de recaudar los aportes patronales y laborales.

El objetivo central de la nueva política habitacional, en la segunda mitad de los años 80, fue diseñar una estrategia de generación de empleo orientada a propiciar la ayuda propia y la autoconstrucción. El esfuerzo principal se dirigió a absorber en estos programas a los miles de mineros "relocalizados" (eufemismo oficial para referirse a los despidos masivos) por la empresa minera estatal y que invadieron las principales ciudades del país, convirtiéndose en un factor de inquietud social y política que era necesario neutralizar, pero no por medios represivos, sino a través de políticas de generación de empleos temporales y la oferta de colaborar a autoconstruir el soñado techo propio.

Sobre este particular, un personero de la Cámara Boliviana de la Construcción sostenía en forma explicita:

> El Gobierno ha creado el Fondo Social de Emergencia para resolver la situación de los relocalizados y desocupados, que, al haber quedado en condiciones económicas desesperantes, pueden resolver sus más apremiantes necesidades en ocupaciones temporales, de breve duración, sin beneficios sociales y con salarios que apenas cubren sus premiosas necesidades (Los Tiempos, 08/08/85).

Como se mencionó líneas arriba, para este efecto, el gobierno de Paz Estenssoro canalizó recursos financieros en montos superiores a los que destinó el Estado a este rubro en el pasado, es decir, unos ciento treinta millones dólares de diversas fuentes. Sin embargo, este esfuerzo apenas representaba el 4% de los casi 1.012 millones de dólares, que se estimaba eran necesarios para resolver el problema habitacional en 1986, según cálculos contenidos en un informe del Ministerio de Asuntos Urbanos (Revista Urbanismo y Desarrollo, 1987). En todo caso, el objetivo era la construcción de 26.000 viviendas, pero, como quiera que esta meta era francamente utópica, se definió una cifra más realista: 15.000 viviendas. Aun así, este compromiso resultó difícil de honrar, razón por la cual se redujo la cifra a 10.000. Sin embargo, la realidad fue más avara, pues hasta abril de 1989 sólo se construyeron 6.266 viviendas en todo el país (Informe del Ministerio de Asuntos Urbanos, 1987).

Para alcanzar estos objetivos, se dieron los siguientes pasos: Inicialmente, como se mencionó, se anulan los antiguos consejos de vivienda; luego se "democratiza" la adjudicación de la ejecución de viviendas, otorgando responsabilidades en este sentido a los propios interesados, con el único requisito de una certificación de Derechos Reales que indique que no tienen vivienda. Para la ejecución de los proyectos, el Estado no licita las obras, sino que son los propios beneficiarios quienes buscan a su constructor o intermediario. La adjudicación, propiamente, se realiza a partir de la existencia de un proyecto de viviendas, que una organización sindical o cooperativa manda a elaborar y merece la aprobación del Ministerio del ramo, realizándose el desembolso a través de una Mutual u otro intermediario financiero calificado por el Banco Central de Bolivia, contemplándose una tasa de interés del 5% y un plazo de amortización del préstamo a 20 años. En el orden técnico, se definen tres alternativas de diseño para la vivienda: El núcleo básico, la vivienda mínima y la vivienda media con uno, dos y tres dormitorios, respectivamente. El modelo más extendido fue el del citado núcleo básico, es decir, una construcción de unos 45 m2 a un costo de 1.600 a 2.000 dólares, sin incluir el precio del lote y la dotación de infraestructura urbana que corre por cuenta de los beneficiarios.

Los resultados alcanzados fueron diversos e, incluso, discutibles; en una proporción significativa de casos, los autoconstructores no llenaron sus aspiraciones, sobre todo los que provenían del sector informal, para quienes el producto diseñado y edificado contenía concepciones de la vida familiar que poco tienen que ver con las estrategias económicas de las familias de bajos recursos y que reflejaban mejor los ideales

de las clases medias, postura que, en general, adoptaron los técnicos. Este enfoque de la vivienda social entró en conflicto con los criterios y la lógica del autoconstructor. Sin duda, el escaso conocimiento de los procesos de sobrevivencia de la economía informal fue el punto más débil de esta experiencia. No obstante, no se puede decir que el objetivo, sobre todo político, que se asignó prioritariamente a esta política habitacional no fuera exitoso, es decir, se logró el desarme social a través del empleo y la vivienda, neutralizando a sectores como los ex mineros, a quienes se consideraba como peligrosos *agitadores sociales.* Naturalmente que el aporte al problema del empleo que supuso la autoconstrucción asistida no alivió, sino en una muy pequeña proporción, la situación, pero lo hizo sobre grupos escogidos que el Gobierno consideraba de riesgo. Además, este programa evidenció el propósito del Estado de jugar un rol de gestor y canalizador de recursos financieros, abandonando su función tradicional de proveedor ineficiente de vivienda social.

Uno de los aspectos más novedosos de estos programas fue la inclusión de estratos de bajos ingresos inmersos en la informalidad urbana y, además, el reconocimiento de la autoconstrucción como un recurso que se mostró superior a los emprendimientos tradicionales del Estado. Empero, los beneficiarios del sector informal no quedaron muy conformes: Se hicieron observaciones a la forma como "las casas utilizaron mal el terreno" o la incomodidad que supone la disposición de las habitaciones en forma distinta a la hilera tradicional. Sin embargo, el impacto más negativo fue la deuda. Muchos consideraron que la casa estaba pagada con el trabajo invertido en ella; otros dudaron que la casa tuviera el valor de la inversión -es decir, 2.000 dólares-; muchos se quejaron de fallas técnicas, de malos materiales y de ausencia absoluta de infraestructura básica. En fin, la resistencia a realizar las amortizaciones mensuales generó muchos conflictos que se arrastraron por varios años y dieron por resultado el retorno a una política de satisfacción de vivienda sólo para aquellos sectores solventes.

Entre agosto de 1989 y fines de 1990, de acuerdo a voceros del Ministerio de Urbanismo y Vivienda, se construyeron 3.500 viviendas en todo el país, favoreciendo sobre todo a los aportantes al Fondo, es decir, trabajadores asalariados y funcionarios públicos, sin embargo los planes ministeriales, en lo que se vino a denominar el "Plan Nacional de Vivienda Popular" (PNVP) se fijó como meta construir 10.000 viviendas en 1991 y unas 70.000 viviendas de carácter social en los siguientes cinco años, que beneficiarían a unas 350.000 personas. El objetivo fundamental del citado Plan era lograr el abaratamiento

de la construcción de la vivienda que alcanza a un monto aproximado de 2.000 dólares por unidad (la célula básica de 45 m2), posibilitando, además, "la construcción de infraestructura en las áreas urbanas y de vivienda en las áreas rurales" (Periódico Opinión, 24/03/1991). Esta iniciativa pretende incorporar a los sectores no aportantes al Régimen de Vivienda, en este marco, se estimula el desarrollo de experiencia con garantías solidarias, para lo cual se ajustan los mecanismos operativos de los sectores involucrados para poder llegar a los sectores con ingresos inferiores a los 200 dólares mensuales. Ese mismo año (1991), el Ministerio del ramo anuncia la concreción de un crédito de 60 millones de dólares obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo para llevar adelante un programa de dotación de lotes con servicios (Los Tiempos, 20/11/1991).

6.4. El Plan Nacional de Vivienda Popular

Para hacer viable el PNVP, el FONVIS aprueba el reglamento de Canalización de Recursos, el que pone en vigencia la modalidad de las Instituciones Crediticias Intermediarias (ICIs) para operar con los recursos financieros del Plan. La modalidad de transferencia de recursos que se adopta es la del fideicomiso y se pasa a aplicar inicialmente una tasa de interés del 7% anual. Las ICIs son, generalmente, cooperativas y mutuales habilitadas por la Superintendencia de Bancos y se encargan de diseñar los proyectos, seleccionar beneficiarios, identificar sus garantías, demandar los recursos y ejecutar los planes de vivienda. Las funciones del FONVIS se limitan a evaluar las solicitudes, calificar las ICIs y los proyectos presentados para su aprobación por el MAU conjuntamente con el plan de desembolsos.

El PNVP realizó esfuerzos, como ya se mencionó, para volver sujetos de créditos a los no aportantes con ingresos bajos. Un estudio realizado por IREC-MAU aportaba a este respecto elementos de juicio significativos. Se verificó que quienes se sitúan en la franja de ingresos iguales o inferiores a 200 dólares/mes, autoconstruyen la vivienda en barrios periféricos, vulnerando normas municipales. Estos sectores, para autoconstruir, no apelan obviamente al sistema financiero formal. Se autoconstruye con ahorros propios, con el apoyo de familiares y amigos e, incluso, apelando al préstamo informal y prestamistas individuales y usureros, accediendo a montos no mayores a 1.000 dólares que cancelan en plazos que no sobrepasan los tres años. Se sugería que las garantías solidarias resultaban adecuadas a este tipo de estrategia económica; en cambio, la garantía hipotecaria estaba fuera de las posibilidades.

Para hacer factible el objetivo inicialmente anotado, se procuró involucrar en el proceso a las instituciones no convencionales que han desarrollado experiencias con estos sectores en programas de desarrollo de la comunidad. Un estudio sobre el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en los programas de vivienda popular puntualizaba a este respecto: Que las citadas ONGs constituyen una alternativa válida en la solución de los problemas económicos y sociales y que, en este sentido, el apoyo de la cooperación internacional a las ONGs legitima su rol, identificando labores exitosas con los sectores más empobrecidos de la sociedad. Con este antecedente, se consideraba que la relación entre el Estado y las ONGs exigía redefinir campos de acción, sobre todo en materia de asentamientos urbanos.

Dicho estudio consideraba que los organismos no gubernamentales ofrecían ventajas evidentes como: la sistematización de experiencias replicables, la concepción de proyectos adecuados a las distintas realidades regionales del país, la posibilidad de llegar efectivamente a los sectores de menores recursos, mayor conocimiento sobre la economía informal y una relación más estrecha con sus componentes, reducción del temor de la población humilde a acudir a financieras formales, mayor entendimiento y contacto con los niveles municipales y reducción de la injerencia política partidaria.

Sin embargo, también existían factores negativos para la participación de las ONGs: la duda de la población acerca de los objetivos reales de estas instituciones, sus altos costos de servicios profesionales y operativos, experiencia casi inexistente en los programas de vivienda, proliferación excesiva de estos organismos, pequeña escala de sus proyectos, inseguridad institucional respecto al plazo garantizado para su funcionamiento, escasa coordinación entre ONGs, actitudes asistencialistas y paternalistas en el desarrollo de sus actividades. En consecuencia, era evidente la necesidad de coordinar niveles de acción entre ONGs y Estado y, sobre todo, flexibilizar las normas que rigen el sistema financiero para habilitar a dichas ONGs como entidades de intermediación financiera (Cruz, 1997).

El PNVP, de acuerdo al Ministerio de Asuntos Urbanos, recibiría aportes del Tesoro General de la Nación y se dirigía a apoyar "una solución al déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, planteando la construcción de nuevas unidades habitacionales y el mejoramiento del parque habitacional existente". Este Plan se dirigiría exclusivamente a financiar proyectos de interés social en favor de familias "cuyos ingresos no superen el monto

de 200 dólares, aportantes o no al Régimen de la Vivienda", como se ha mencionado más de una vez. Para ello, el PNVP preveía cuatro tipos de programas:

Tipo A: Adquisición y habilitación de lotes, referidos a la compra de terrenos destinados a programas de vivienda y su habilitación con los servicios básicos, en forma individual o barrial.

Tipo B: Legalización de la tenencia de la propiedad del terreno y/o construcciones.

Tipo C: Mejoramiento de la vivienda existente, ampliación, rehabilitación, renovación de la construcción y/o ejecución de conexiones e instalaciones domiciliarias de servicios.

Tipo D: Construcción de unidades habitacionales básicas en terrenos propios con posibilidad inmediata de acceso a la infraestructura básica. (Presencia, 16/08/1992).

Para la ejecución de este Plan, se contaba con los siguientes recursos: el aporte estatal anual de 15 millones de dólares, canalizados a través del FONVIS; otros 4 millones de dólares provenientes del Tesoro General y 20 millones más dispuestos mediante el Decreto 22407 de 1990. En forma adicional, el Gobierno de Paz Zamora tramitaba un crédito ante organismos multilaterales de aproximadamente 70 millones de dólares a ser empleados en cuatro años, es decir que se podría disponer de unos 45 millones de dólares anuales. Estas ofertas se plasmaron en la construcción de 5.000 viviendas hasta 1993 y se contemplaba producir otras 1.000 unidades hasta el término de la citada administración (Los Tiempos 10/06/1993). Es decir que la realidad estaba muy lejos de las proyecciones fijadas originalmente por el PNVP.

Por último, en 1993, se crea el Fondo de Subsidio para la Vivienda Social con objeto de canalizar la deuda que tienen con el Estado, el Sistema de Ahorro y Préstamo para Vivienda, que se originó en los créditos de la Caja Central de Ahorro y Préstamo, que fueron captados en el exterior para el sistema de mutuales del país y no abonados por efecto de la medida de desdolarización de 1982. Se definió que el Banco Central devolvería el monto adeudado a nombre de las mutuales y éstas, a su vez, lo devolverían mediante aportes al Fondo de Subsidios.

Un portavoz de la nueva administración de Sánchez de Lozada, el Presidente del FONVIS, Arq. Adolfo Navarro, reconoció, en 1994, que la producción anual de vivienda

social es de 1.300 unidades anuales, en tanto las necesidades para cubrir el déficit habitacional demandaban la ejecución de 50.000 a 80.000 viviendas, realidad que ponía en duda lo que había hecho el Estado en, por lo menos, 70 años. Se sostenía al respecto: “Estos resultados reflejan que el sistema está mal diseñado, tiene algún error que debe ser enmendado y corregido para empezar de nuevo”. En todo este tiempo, se señaló, “sólo se cambió de nombre a las instituciones encargadas del tema. Antes del FONVIS, está FONVI, se aumentó una ‘s’; antes de CONAVE, estaban los institutos de vivienda y así sucesivamente”.

Lo evidente es que el tema habitacional nunca fue tratado debidamente por el Estado, no se le dio la importancia y la prioridad que debió tener: “Hay prioridades como alimentación, salud, educación, entre las que debía situarse la vivienda, porque es complementaria a todas ellas; vivienda es salud, es educación y es condiciones de vivienda” indicaba el mencionado informe. Otro error que se anotaba “es haber pensado que vivienda es sólo techo, hacer muchos viviendas para solucionar este problema no es lo principal de esta necesidad, pues si el Estado ha contribuido en un 7% en la construcción de las viviendas en este país, el 93% restante se lo ha hecho de forma independiente”.

Además el 50% de la población del país no tiene acceso a ningún sistema de vivienda. Entonces, “el tema no es hacer casas, sino dar soluciones habitacionales”, es decir, emprender la dotación de agua potable, alcantarillado pluvial y sanitario, transporte, recreación y el mejoramiento de condiciones de vida de los habitantes, como factores que intervienen en la definición de la calidad del hábitat (Los Tiempos, 11/11/1994). Por otro lado, dentro el ajuste del aparato estatal que introduce la administración de Sánchez de Lozada, desaparece el Ministerio de Asuntos Urbanos y es reemplazado por una Subsecretaría de Desarrollo Urbano y otra de Vivienda, dependientes del Ministerio de Desarrollo Humano y, luego, del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

El FONVIS anunció en 1995, el objetivo de lograr “35.000 soluciones habitacionales” hasta 1997, para lo cual se estaba promocionando una serie de programas de vivienda. Un primer conjunto de proyectos incluye la Restauración del Área Histórica de Potosí; un segundo conjunto, varios planes de vivienda en Cochabamba y el Beni y un tercer conjunto de proyectos, planes habitacionales en Santa Cruz. En el desarrollo de estos programas se invertirán 85 millones de dólares en créditos para la construcción y mejoramiento de la vivienda, la adquisición de terrenos, la implementación de servicios

básicos como agua potable, alcantarillado, electricidad en todas las ciudades del país (Los Tiempos 20/05/1995 y 16/01/1996).

6.5. Las "soluciones habitacionales"

Las denominadas "soluciones habitacionales" se refieren a dos tipos de créditos en el marco de los programas que maneja FONVIS. El primero se destina a créditos individuales y el segundo, a créditos de grupo. Los créditos individuales están dirigidos a personas con ingresos inferiores a 1.100 Bs. mensuales. El crédito individual "es el financiamiento destinado a la adquisición de una vivienda nueva o usada para construcción, ampliación o refacción, o, finalmente, para la instalación de servicios de agua, alcantarillado, energía, muros de contención o cercos" (Boletín FONVIS, 1995). Si existen problemas de orden legal, "la persona puede solicitar un crédito de consolidación del derecho propietario del bien inmueble en su favor" (Boletín FONVIS, 1995). Estos créditos se obtienen de una ICI, con garantía personal.

Por otra parte, las operaciones financieras destinadas a grupos, se relacionan con demandas de mejoramiento urbano: "Le damos crédito al barrio entero para mejorar sus calles, dotaciones de servicios, infraestructura urbana, cordones de acera, etc. Otro programa es la vivienda progresiva, que consiste en asignar al usuario una unidad básica, "con un ambiente, una cocina y un baño, a costo muy bajo" (Boletín FONVIS, 1995). Existen, también, planes para edificar viviendas unifamiliares y multifamiliares. La forma de operación del FONVIS es a través de las citadas ICI. "Nosotros les entregamos el dinero a la ICI y ésta contrata a la empresa constructora, la que hace el trabajo. La ICI entrega al FONVIS la vivienda construida y nosotros, al beneficiario". Este beneficiario "no paga al FONVIS el dinero del crédito en forma directa, sino a través de la ICI, y esta instancia recién nos entrega el dinero".

Por otra parte, las empresas constructoras se han convertido en las principales promotoras de los programas de vivienda. Son las que canalizan la demanda habitacional, a través de las ICIs (Navarro, 1995). En suma, el papel del Estado se limita a operar como un gestor y administrador de recursos financieros, siendo marcada la tendencia a abandonar la producción de vivienda social en forma directa.

Por último, el acceso a las líneas de crédito ofertadas por FONVIS a través de las ICIs, normalmente entidades bancarias o el Sistema de Ahorro y Préstamo, tiende a favorecer a los aportantes con empleo estable e ingresos suficientes, es decir, a sectores

de la clase media (funcionarios públicos, profesionales liberales y otros), pero no necesariamente a los sectores más necesitados. En este orden, por ejemplo, la Secretaría de Vivienda de la Federación de Fabriles estimaba que sólo uno de cada diez trabajadores fabriles tenía vivienda propia. Es decir que, a pesar de que los créditos ofertados son de intereses bajos, dichos trabajadores no pueden acceder a los mismos porque no pueden llenar la cantidad de requisitos exigidos que exige el sistema bancario o las mutuales. El punto más sensible de estos requisitos resulta la obligatoriedad de contar con un ahorro depositado equivalente al 10% del monto del préstamo. Así, para acceder al crédito máximo de 10.000 dólares, el depósito debe alcanzar a los 1.000 dólares, además de, por lo menos, otros 100 dólares por gastos de trámites. En el caso de un trabajador fabril y de otros trabajadores, se necesitarían varios años para llegar a este nivel de ahorro. Incluso, en el caso del crédito más bajo de 1.000 dólares, es necesario hacer un depósito de 100 dólares y pocos son los que pueden cumplir ese requisito.

Otros problemas se derivan de la imposibilidad, en muchos casos, de obtener los documentos que se exigen. Por ejemplo, muchas familias autoconstruyen la vivienda; sin embargo, para contar con un crédito para la refacción se necesitan planos de construcción aprobados por la Alcaldía y esta exigencia supone un costo adicional totalmente prohibitivo para la mayoría de los trabajadores. En apariencia, las posibilidades son amplias, existen seis líneas de crédito: para legalizar la tenencia, para la instalación de servicios básicos, para la compra del terreno, para ampliaciones y refacciones, para adquirir una vivienda construida y para construir una vivienda nueva; sin embargo, dadas estas trabas, el grueso de los aportantes calificados para acceder a los préstamos no son trabajadores. Es decir que, prácticamente, el conjunto del sector informal y amplios sectores de asalariados con ingresos mensuales inferiores a 100 dólares no tiene cabida en el régimen de vivienda.

En el periodo final de la administración Sánchez de Lozada, el Ministerio de Desarrollo Humano, a través de la Secretaría Nacional de Participación Popular, realiza una evaluación de la problemática habitacional, tomando como marco los compromisos asumidos en la Cumbre sobre Asentamientos Humanos-Habitat II y la reconocida necesidad de introducir reformas al régimen habitacional, donde se admite que la acción desarrollada por el FONVIS ha sido modesta, caracterizada por una baja cobertura y una manifiesta incapacidad para alcanzar niveles de producción de vivienda que sirvan, por lo menos, para satisfacer el crecimiento vegetativo de la población.

Se reconoce expresamente que el FONVIS nunca estableció cuentas individuales, no aplicó una tasa pasiva de capitalización, incumpliendo sus propias normas, a partir de las cuales se generan irregularidades en el manejo de los recursos captados. Además, se reconoce que la política financiera del FONVIS introdujo distorsiones en el sistema financiero al operar con tasas de interés subvencionado, ocasionando que dicho sistema sea reacio a asumir el riesgo crediticio, lo que obligó al Fondo a otorgar recursos bajo al modalidad del fideicomiso y asumir para sí dicho riesgo. Por otro lado, se admite que la política de edificar sólo nuevas viviendas en las áreas urbanas de las principales ciudades evitó enfrentar el enorme déficit cualitativo que se constituye en el rasgo principal de la crisis de vivienda en el país, al margen de que los problemas de vivienda en zonas rurales y ciudades intermedias fueron simplemente ignorados.

Frente a este panorama nada optimista, la Subsecretaría de Participación Popular, anticipándose a lo que podría hacer la siguiente administración de gobierno, sugiere el cierre y la liquidación del FONVIS y plantea la necesidad de definir un nuevo marco financiero para atender la problemática habitacional de manera más adecuada, introduciéndose ideas importantes, como la puesta en vigencia de un modelo de ahorro y crédito individual, el principio de subsidios habitacionales para favorecer a los sectores más vulnerables y otras modalidades de flexibilización de las rígidas normas de acceso a los recursos financieros disponibles para la vivienda de interés social.

Se plantea, también, la idea novedosa de desarrollar las capacidades locales para enfrentar el problema habitacional y la necesidad de desarrollar líneas de investigación sobre los asentamientos humanos y la vivienda, así como la necesidad de introducir el principio de saneamiento jurídico para regularizar distintas situaciones conflictivas de tenencia de tierras, que frenan el mejoramiento habitacional. Sin duda, frente a la visión tradicional y simplificadora del Estado, esta propuesta, lamentablemente extemporánea, se convierte en una referencia sobre las nuevas formas de enfrentar el problema de vivienda en términos más integrales y apropiados.

6.6. El Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda

La administración Bánzer – Quiroga (1997 – 2002), como uno de sus primeros actos, plantea una nueva estructura del Poder Ejecutivo y eleva la antigua Subsecretaria de Vivienda a un rango ministerial, creando el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos. Dicha repartición de Estado da a conocer, en 1998, la nueva “Política Nacional de Vivienda y

Servicios Básicos"¸ dando por concluida la actividad del FONVIS y determinando, entre otras medidas, la conversión de los aportes laborales en cuentas de ahorro individual susceptibles de ser utilizadas como pago de soluciones de vivienda. El énfasis principal de esta política se dirige a promover el mejoramiento de los barrios, las ampliaciones de vivienda y el mejoramiento de éstas, involucrando en parte de estas tareas a los municipios. Con relación a los sectores de bajos recursos, dicho plan se propone cubrir las diferencias (subvencionar) entre los costos de la solución habitacional y el monto de crédito que la familia puede cubrir sumado a un ahorro previo.

Se afirma enfáticamente que "el Estado tiene la obligación de atender el derecho constitucional a la vivienda de interés social, es decir, tiene que velar para que los sectores más pobres puedan acceder a una vivienda adecuada". En este marco, se reconoce la necesidad de "pagar la deuda social del Estado" y se pone de manifiesto que la política de financiamiento subsidiado de vivienda será reemplazada por una política de subsidios directos para la vivienda social con recursos estatales. Para este efecto, se crea el Programa Nacional de Subsidio de Vivienda con recursos provenientes del 2% del aporte patronal, recursos externos y del TGN, además de la transferencia, a favor de este programa, de los activos del ex FONVIS. Dichos subsidios se asignarán bajo dos modalidades: en forma individual, para el mejoramiento, ampliación o construcción de una vivienda; o en forma colectiva, para programas de mejoramiento de barrios y comunidades rurales. Para este ultimo efecto, el Ministerio de Vivienda asigna créditos y donaciones a favor de las alcaldías que cumplan con los requisitos del programa. La nueva política de vivienda contempla, también, la educación o reforma normativa jurídica, administrativa y fiscal del sistema de registro del derecho propietario y contempla un plan masivo de regularización de títulos de propiedad. Con todos estos antecedentes, se pusieron en marcha subprogramas de mejoramiento de barrios y el programa nacional de subsidios de vivienda.

Conclusiones

¿Qué hemos aprendido y qué podemos recomendar?

- El desarrollo en la ciudad de El Alto no es simplemente la sumatoria de sus componentes, esto es que no todas las acciones que mejoran la calidad de vida de la población contribuyen proporcionalmente al desarrollo. Quizá el aporte más significativo de la investigación sea ese. Es decir, demostrar en el plano de lo concreto que el desarrollo es la sinergia de varios elementos, pero que también puede actuar en el sentido contrario. Eso es que un componente haga que se renuncie a otros y, en el largo plazo, limite las posibilidades de pasar determinadas barreras.
- En el trabajo se analiza la sustitución que realizan los alteños entre vivienda y educación, se observa que el activo más acumulado es la vivienda y que buena parte de los esfuerzos de los pobladores se dirige a este punto, lo que hace que no se concentren en otros aspectos como educación y salud. Lógicamente, existen muchas otras cuestiones que hacen que no puedan educarse, pero precisamente estas relaciones perversas logran que a la hora de elegir los ciudadanos prefieran una vivienda como una forma de acumulación de riqueza antes que invertir en capital humano. En resumidas cuentas, el desarrollo no es integral ni simétrico. En otras palabras, los componentes del desarrollo no están integrados entre sí de tal manera de generar sinergias que permitan avanzar en el proceso ni tampoco el aporte de cada uno de ellos al desarrollo está en proporción a lo esperado. Esto quiere decir que en El Alto se hacen muchas cosas, pero éstas se dirigen en varios sentidos, lo cual no permite que se pueda encontrar el ansiado norte del desarrollo.

- Esta desproporción también se refleja territorialmente ubicándose las zonas más precarias y depauperadas en los bordes o anillos externos de la ciudad, pero encontrándose en medio de ellas zonas de desarrollo elevado, como pequeños "bolsones de riqueza". Éstas se asocian a la intervención del Estado; sin embargo, esto en manera alguna quiere decir que ésta sea eficiente, sino que, en medio de tanta pobreza, cualquier acción resalta. De hecho, esto explica cómo pequeñas obras, como una plaza o parque, cambian la fisonomía de la ciudad, aspecto que ha sido muy bien aprovechado por los políticos.
- Los alteños están privados, no "se privan" por ningún criterio cultural o algo parecido.
- En general, las diferencias entre el sur y el norte se explican porque en el sur existe un desempeño más elevado de los componentes medidos. En concreto, suponemos que estas diferencias pueden explicarse porque los sectores sociales que habitan en los distritos sureños están más ligados con el accionar estatal y, en su mayoría, son personas que han inmigrado de otras ciudades o de la misma ciudad de La Paz; en cambio, los distritos del norte son tradicionalmente receptores de inmigrantes de la zona altiplánica y rural del país y de sectores cuya actividad generadora de ingresos no está íntimamente ligada con el accionar del Estado, dos aspectos que quedan por investigar para el futuro.
- El hecho de que el componente de vivienda tenga un efecto desarticulador en el desarrollo no invita a olvidarnos de él o restarle importancia; por el contrario, obliga a asumirlo como tarea prioritaria, tal cual se lo ha hecho con educación y salud.
- Si partimos del convencimiento de que el desarrollo es un proceso integral, es evidente que el rol desarticulador de la vivienda y la ausencia del Estado en la materia quita efectividad y eficacia al impacto que pueda lograrse con otras políticas estatales dirigidas a contener la pobreza. Por este motivo, si se quiere obtener mejores resultados en educación, por ejemplo, es condición *sine qua non* intervenir con una política integrada de desarrollo, donde el componente de vivienda sea uno de los pilares.
- A partir de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y por recomendación del Banco Mundial, el Estado se ha separado de la política de vivienda, para concen-

trarse más en un enfoque urbano, donde es más importante generar los mecanismos de mercado e intervenir con la construcción de infraestructura y servicios públicos. Los resultados presentados en este libro cuestionan tal enfoque, pues exigen una intervención más directa por parte del Estado en materia de vivienda.

- Diferentes estudios estiman que un trabajo en el sector industrial, por lo general, produce cuatro empleos más: dos que aprovisionan y dos que comercializan. Con ese criterio, podemos decir que alrededor de 30 mil personas generan sus ingresos en torno a una vivienda productiva. Esa cifra da una idea de la magnitud y significado de la vivienda productiva en este momento en El Alto.
- Sin embargo, las "muchas oportunidades mercantiles no explotadas", en realidad, no son tales no sólo por el hecho de que la vivienda productiva es una respuesta flexible y desesperada a la precariedad y falta de oportunidades económicas, sino porque, en su interior, no se van generando las condiciones para mejorar, por ejemplo, la calidad del empleo, las relaciones familiares o la salud ocupacional.
- Esta situación está exigiendo la inmediata intervención del Estado, no en el sentido paternalista que generalmente se tiene, sino para que ese trabajo que se realiza en la vivienda adquiera cada vez mejores condiciones de calidad, efectividad y elevada productividad.
- No obstante, no se pretende en este trabajo satanizar el surgimiento de la llamada microempresa, sino llamar la atención sobre el tema y plantear la necesidad de que el Estado, la cooperación internacional y otras instituciones que trabajan en el tema generen incentivos, acceso a mercados y, sobre todo, encaren el impulso de estas microempresas de manera integral. Al decir integral, queremos decir que, necesariamente, tendrá que incluirse el componente de vivienda, pues, con seguridad, la escasez de recursos, aunque la vivienda sea una alternativa, obliga a las personas implicadas a la disyuntiva de renunciar o no a algunos componentes del desarrollo.
- Es significativo que las viviendas con alguna actividad productiva tienen mejores condiciones de calidad que el promedio de las viviendas alteñas, aunque la situación no parece ser halagadora; en nuestro criterio, demuestra que allí donde se desenvuelve una actividad productiva, las condiciones de vida tienden a mejorar.

La propuesta en materia de vivienda

- Se debe entender que la estrecha mirada de los déficits cualitativo y cuantitativo no es suficiente para atacar integralmente el problema de la vivienda. Como se propone en esta investigación, el mismo debe ser abordado desde la perspectiva del desarrollo, lo que conlleva ascender la cuestión al enfoque de lo urbano.

Para ello, es importante asumir las siguientes cuestiones:

- Primera: que la cuestión debe abordarse de manera integral porque la vivienda implica no sólo aspectos económicos, sino sociales, políticos y culturales.
- Segunda: que el acceso a la tierra es importante, pero que no se trata simplemente de establecer regulaciones duras; es vital poner atención en la forma en que se implantan para no generar una mayor informalidad.
- Tercera: las soluciones habitacionales "de grupo" no funcionan. Las experiencias argentina y boliviana del siglo pasado muestran que la "tugurización" está a la vuelta de la esquina por este camino.
- Cuarta: no es suficiente contar con un plan de ordenamiento urbano; hay que saber como aplicarlo especialmente porque en economías de mercado no se puede obligar a la gente a seguir el plan.
- Quinta: la autoconstrucción contiene elementos muy importantes; sin embargo, no basta con asumirla como Estado, porque se encuentra fácilmente cerca de dejar todo en "manos de los pobres"; la acción del Estado debe tener su propia personalidad.
- Sexta: para que la vivienda genere sinergias que impulsen el desarrollo, es necesario que formen parte de una "cadena productiva".

Bibliografía

AYO, Rubén

2006 *Índice de Bienestar Municipal*. Bolivia: FAM

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

1996 *Bolivia: Estudio del mercado e instituciones para el financiamiento de vivienda.* BID: Final. s/e.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2006 *Mercados emergentes de construcción en América Latina*. Nueva York: BID. Documento de trabajo.

BAZANT, Jan

2000 *Vivienda progresiva*. Buenos Aires: Certeza

CÁMARA NACIONAL DE INDUSTRIA

2004 *Primer Censo de Establecimientos Económicos de la Industria Manufacturera de la Ciudad de El Alto*. La Paz: CNI.

CEDIB

1991 *Entre los sueños y las posibilidades de alcanzarlos: Vivir en ciudades*. Cochabamba: CEDIB.

CEPAL

1997 *Vivienda y mercado: Un estudio comparativo para América Latina*. Santiago de Chile: Paidós.

CRUZ, Marco
1997 *Evaluación al papel de las ONGs en materia de vivienda*. La Paz: CEDOIN.

DEDE, Graciela
2004 *El derecho humano a la vivienda*. USA: Social Watch, Instituto del Tercer Mundo.

ESCALANTE, Scarlet y YAÑEZ, Jorge
2003 *Evaluación de las condiciones de vida en el departamento de La Paz*. La Paz: INE

FONVIS
1995 *Boletín mensual*. La Paz: FONVIS.

GARFIAS, Sandra y MAZUREK, Hubert
2005 *El Alto desde una perspectiva poblacional*. CODEPO – IRD 2005. Bolivia: s/e

GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO, Fundación Cuerpo de Cristo, Delegación Presidencial para El Alto
2000 *Plan de Ordenamiento Urbano* – El Alto (POU) junio 2000. Edición electrónica.

GRAY Molina, George
2005 *La economía más allá del gas*. La Paz: PNUD.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
2001 *La Paz: Resultados Departamentales*. Censo Nacional de Población y Vivienda. La Paz: s/e.

2002 *La vivienda en Bolivia*. La Paz: INE.

KELLET, Peter
1999 *El espacio doméstico y la generación de ingresos: La casa como sitio de producción en asentamientos informales*. Argentina: La Crujía.

LASERNA, Roberto
2005 *Ciudades y pobreza*. La Paz: Plural.

Los Tiempos
1985 "Creación del Fondo Social de Emergencia". Cochabamba: 8 de agosto.

1991 “Ministerio del ramo anunció la concreción de un crédito de 60 millones de dólares obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo”. Cochabamba: 20 de noviembre.

1993 “Construcción de 5.000 viviendas hasta 1993”. Cochabamba: 10 de junio.

MARX, Carlos
1975 *El Capital*. México: Fondo de Cultura Económica.

MINISTERIO DE ASUNTOS URBANOS
1987 *Informe de avance de construcción de viviendas*. La Paz: Ministerio de Asuntos Urbanos.

1991 *Plan Nacional de Vivienda Popular*. La Paz: Ministerio de Asuntos Urbanos.

MYRDAL, Gunnar
1973 *La causalidad del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica

Mutual la Primera
2000 *Microfinanciamiento para la vivienda. La experiencia de la Mutual de La Primera*. Bolivia: s/e.

NAVARRO, Carlos
1995 *Las ICIs. ¿Tienen posibilidades de éxito?* La Paz: CEDLA.

NOGALES, Javier
2002 *Políticas de vivienda, servicios básicos y asentamientos humanos. Recomendaciones para 2002-2007*. La Paz: Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos.

ORTIZ, Roberto y ROMERO, Eduardo
1997 *Autoconstrucción en América Latina: Un nuevo camino*. Colombia: Kirios.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
2003 *Informe de Desarrollo Humano en La Paz y Oruro*. La Paz: PNUD - Plural Editores.

PNUD, INE, UDAPE, ASDI
2004 *Índice de Desarrollo Municipal*. Una publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano.

Revista Urbanismo y Vivienda
1987 *Logros en materia de vivienda*. Ministerio de Desarrollo y Urbanismo.

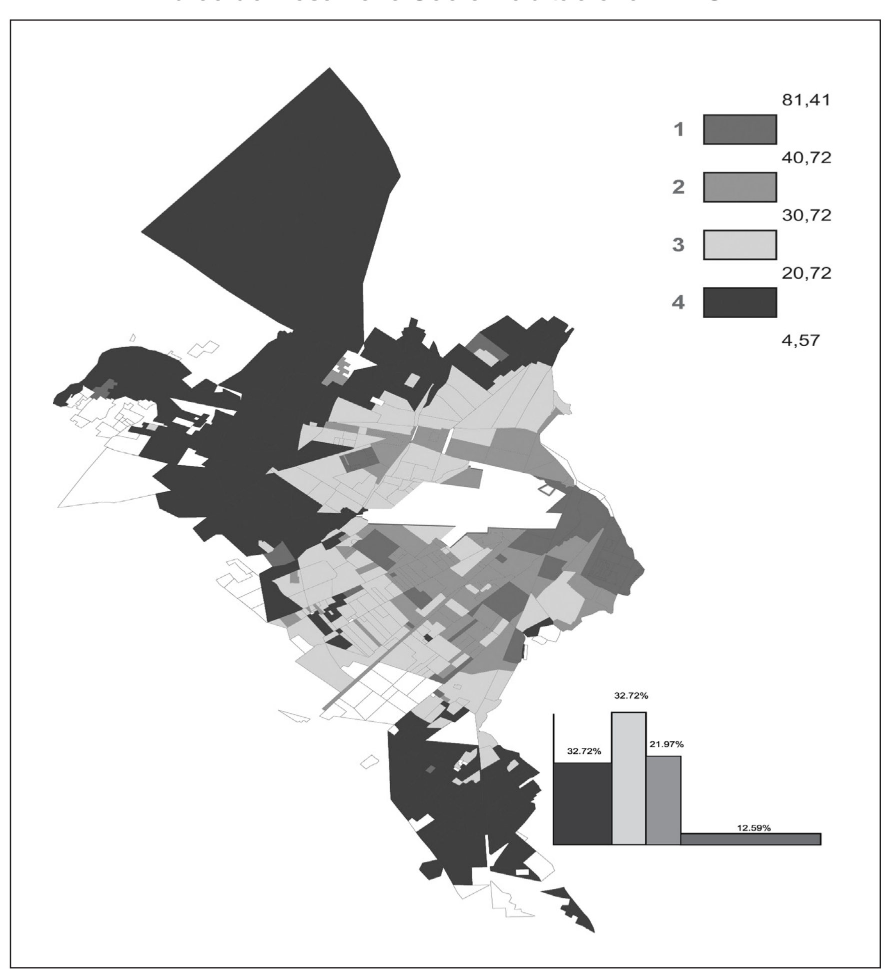
SEN, Amartya
2000 *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Paidós.

SOCIAL WATCH
2004 *El derecho humano a la vivienda digna*. Barcelona: Titanium

Anexos

ANEXO UNO
Mapas

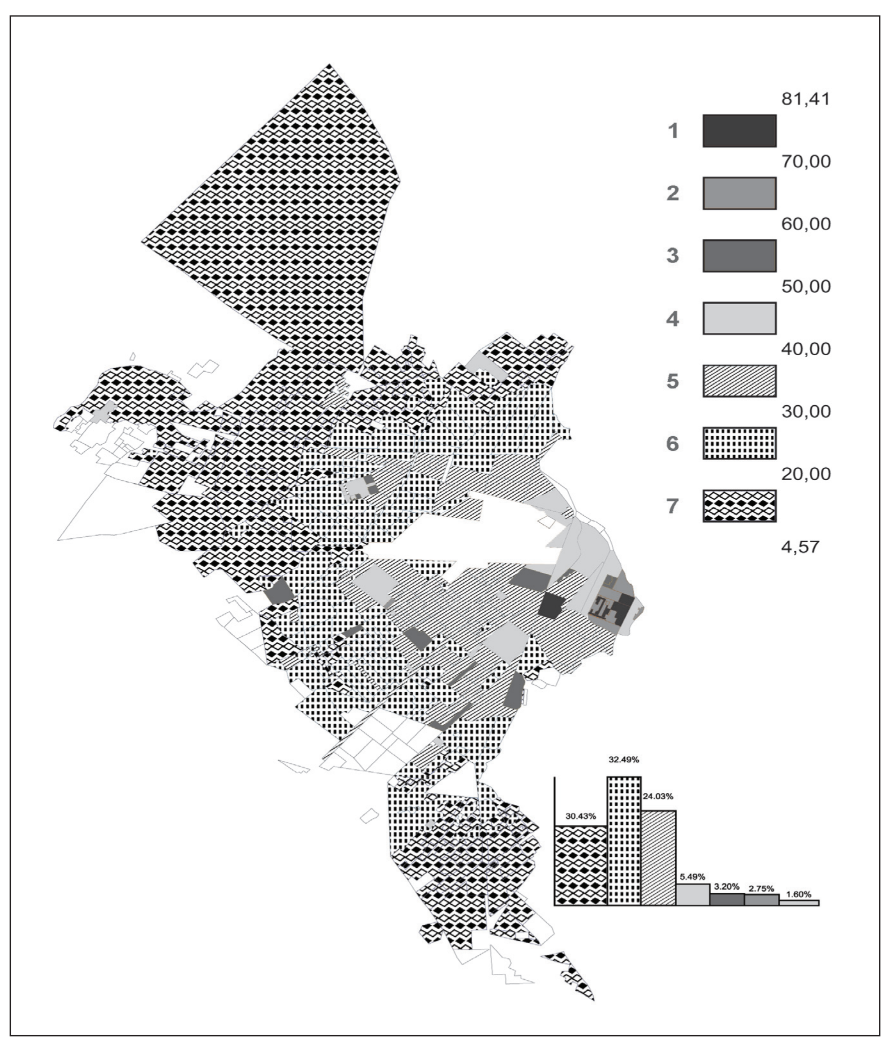
Mapa 1
Índice de Desarrollo Socio Habitacional – IDSH



Nivel de IDSH para El Alto = 30,72

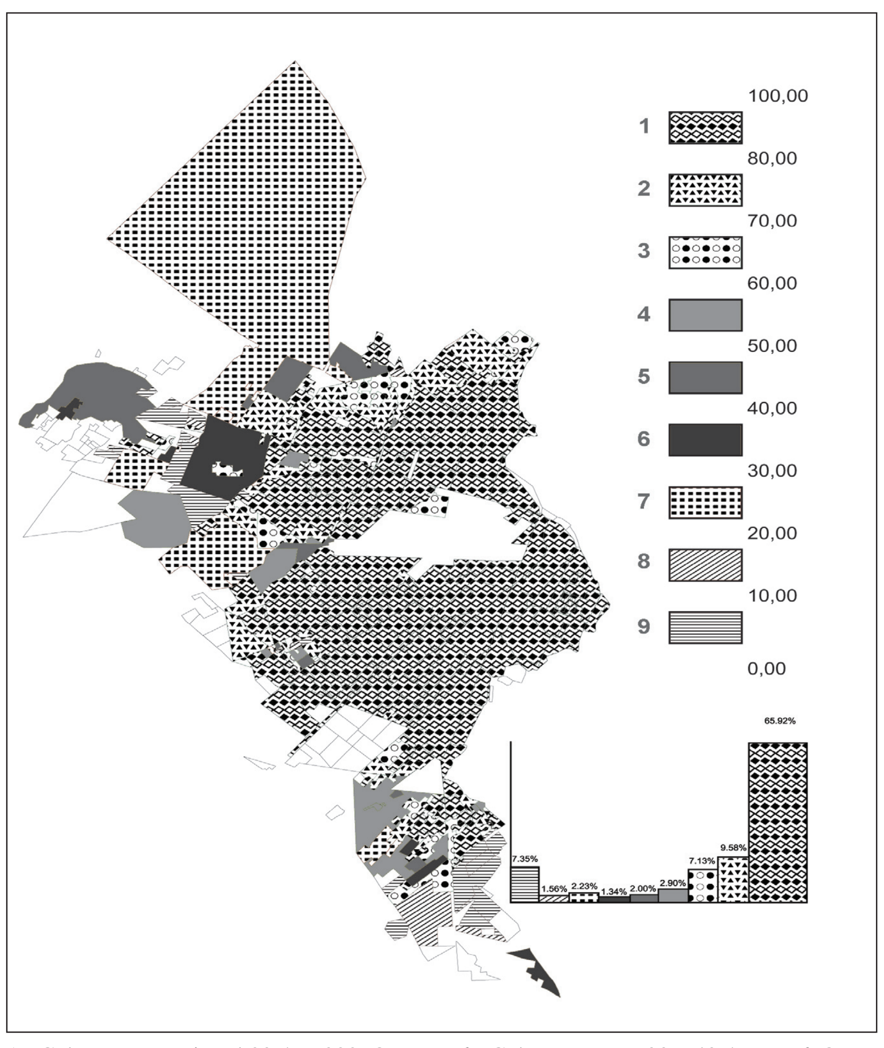
1. Desarrollo alto (+10 puntos) 55 OTBs.
2. Desarrollo medio (+0,1 a 10 puntos) 96 OTBs
3. Desarrollo bajo (-0,1 a 10 puntos) 143 OTBs
4. Desarrollo muy bajo (-10 puntos) 143 OTBs

Mapa 2
Zonificación del IDSH por rango



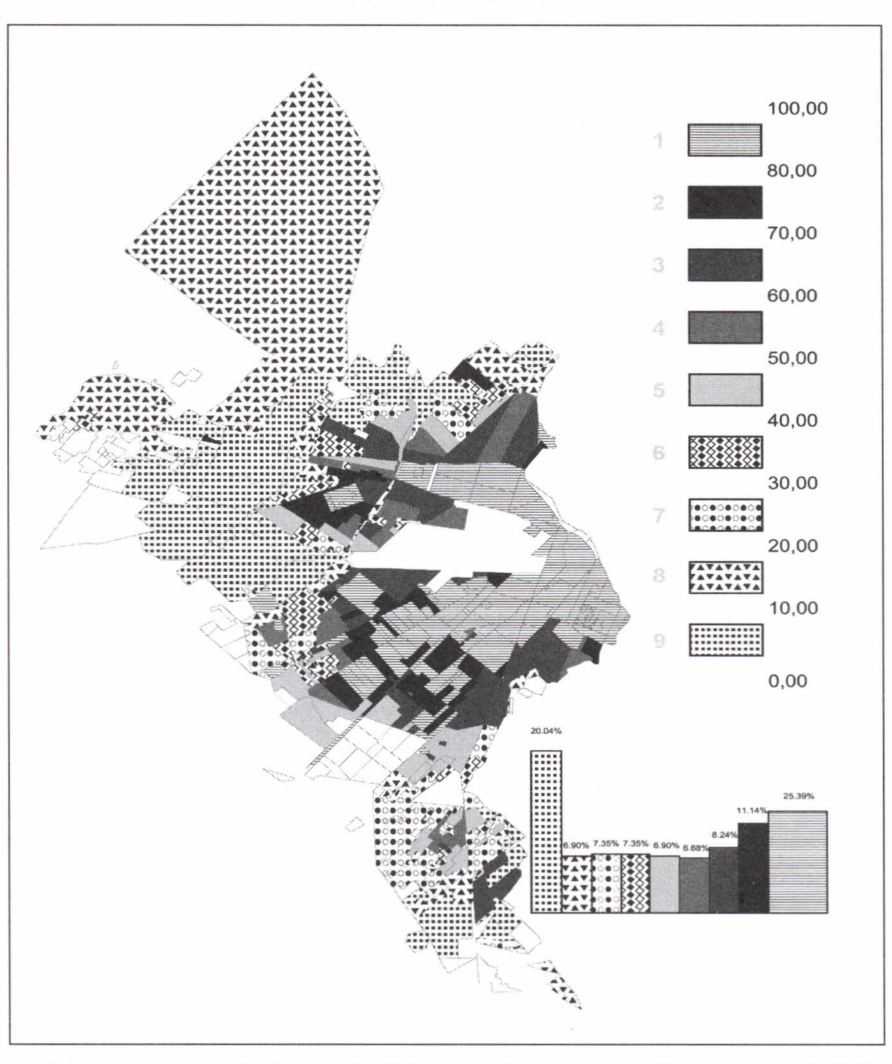
1. IDSH superior al 70%	7	OTBs
2. IDSH entre 60 y 70%	12	OTBs
3. IDSH entre 50 y 60%	14	OTBs
4. IDSH entre 40 y 50%	24	OTBs
5. IDSH entre 30 y 40%	105	OTBs
6. IDSH entre 20 y 30%	142	OTBs
7. IDSH menor a 20%	133	OTBs

Mapa 3
Cobertura del servicio eléctrico



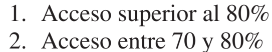
1. Cobertura superior al 80%	299 OTBs		6. Cobertura entre 30 y 40%	6 OTBs
2. Cobertura entre 70 y 80%	42 OTBs		7. Cobertura entre 20 y 30%	10 OTBs
3. Cobertura entre 60 y 70%	31 OTBs		8. Cobertura entre 10 y 20%	7 OTBs
4. Cobertura entre 50 y 60%	13 OTBs		9. Cobertura por debajo de 10%	32 OTBs
5. Cobertura entre 40 y 50%	9 OTBs			

Mapa 4
Acceso a sanitario



1. Cobertura superior al 80%	111 OTBs	6. Cobertura entre 30 y 70%	32 OTBs
2. Cobertura entre 70 y 80%	49 OTBs	7. Cobertura entre 20 y 30%	32 OTBs
3. Cobertura entre 60 y 70%	36 OTBs	8. Cobertura entre 10 y 20%	30 OTBs
4. Cobertura entre 50 y 60%	29 OTBs	9. Cobertura por debajo de 10%	88 OTBs
5. Cobertura entre 40 y 50%	30 OTBs		

Mapa 5
Acceso a agua potable por cañería en la vivienda

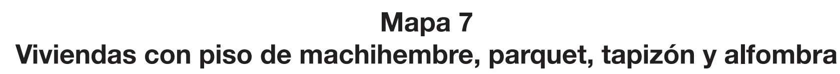


1. Acceso superior al 80%	24 OTBs	6. Acceso entre 30 y 40%	75 OTBs
2. Acceso entre 70 y 80%	7 OTBs	7. Acceso entre 20 y 30%	113 OTBs
3. Acceso entre 60 y 70%	8 OTBs	8. Acceso entre 10 y 20%	60 OTBs
4. Acceso entre 50 y 60%	14 OTBs	9. Acceso por debajo del 10%	108 OTBs
5. Acceso entre 40 y 50%	28 OTBs		



Mapa 6
Viviendas con paredes de ladrillo, concreto u hormigón

1. Calidad de paredes superior al 80%	9 OTBs	6. Calidad de paredes entre 30 y 40%	39 OTBs
2. Calidad de paredes entre 70 y 80%	3 OTBs	7. Calidad de paredes entre 20 y 30%	63 OTBs
3. Calidad de paredes entre 60 y 70%	6 OTBs	8. Calidad de paredes entre 10 y 20%	123 OTBs
4. Calidad de paredes entre 50 y 60%	9 OTBs	9. Calidad de paredes por debajo 10%	173 OTBs
5. Calidad de paredes entre 40 y 50%	13 OTBs		



Mapa 7
Viviendas con piso de machihembre, parquet, tapizón y alfombra

100,00
1
80,00
2
70,00
3
60,00
4
50,00
5
40,00
6
30,00
7
20,00
8
10,00
9
0,00

25.17%
7.80%
2.67%
0.67%
0.45%
0.89%
3.67%
3.12%

1. Calidad del piso superior al 80% 14 OTBs
2. Calidad del piso entre 70 y 80% 12 OTBs
3. Calidad del piso entre 60 y 70% 4 OTBs
4. Calidad del piso entre 50 y 60% 2 OTBs
5. Calidad del piso entre 40 y 50% 3 OTBs
6. Calidad del piso entre 30 y 40% 12 OTBs
7. Calidad del piso entre 20 y 30% 34 OTBs
8. Calidad del piso entre 10 y 20% 110 OTBs
9. Calidad del piso inferior al 10% 248 OTBs



Mapa 8
Índice de Vivienda Adecuada – VA

Índice de Vivienda de Calidad (VC) es de 44,81

1. VC alta (+10 puntos)	68	OTBs
2. VC media (+0,1 a 10 puntos)	70	OTBs
3. VC baja (-0,1 a 10 puntos)	108	OTBs
4. VC muy baja (-10 puntos)	191	OTBs

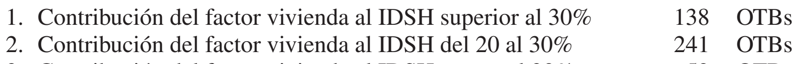


Mapa 9
Zonificación de vivienda adecuada por rango

1. Calidad de vivienda superior al 80% 19 OTBs
2. Calidad de vivienda entre 70 y 80% 12 OTBs
3. Calidad de vivienda entre 60 y 70% 15 OTBs
4. Calidad de vivienda entre 50 y 60% 42 OTBs
5. Calidad de vivienda entre 40 y 50% 100 OTBs
6. Calidad de vivienda entre 30 y 40% 90 OTBs
7. Calidad de vivienda entre 20 y 30% 85 OTBs
8. Calidad de vivienda entre 10 y 20% 32 OTBs
9. Calidad de vivienda por debajo 10% 44 OTBs



Mapa 10
Factor de contribución de la vivienda al IDSH



1. Contribución del factor vivienda al IDSH superior al 30% 138 OTBs
2. Contribución del factor vivienda al IDSH del 20 al 30% 241 OTBs
3. Contribución del factor vivienda al IDSH menor al 20% 59 OTBs

Mapa 11
Contribución de la vivienda al desarrollo en relación con salud y condiciones de vida



1. Contribución mayor al 40%	67	OTBs
2. Contribución entre 30 y 40%	272	OTBs
3. Contribución menor al 30%	99	OTBs

Mapa 12
Contribución de la vivienda al desarrollo en relación con educación terciaria y empleo de calidad



1. Contribución superior al 60%	210	OTBs
2. Contribución entre 30 y 60%	204	OTBs
3. Contribución menor al 30%	23	OTBs

Mapa 13
Contribución de la vivienda al desarrollo en relación con educación terciaria y acceso a salud



1. Contribución superior al 50% — 81 OTBs
2. Contribución entre 30 y 50% — 323 OTBs
3. Contribución menor al 30% — 34 OTBs



Mapa 14
Desproporción del factor de contribución de vivienda

El FCP de vivienda adecuada óptima es de 0,20; una variación de 5 puntos hacia arriba o hacia abajo es considerada desproporción.

1. FCPVA por encima de 0,25	304	OTBs
2. FCPVA por debajo de 0,15	37	OTBs
3. FCPVA entre 0,20 y 0,25	75	OTBs
4. FCPVA entre 0,15 y 0,20	22	OTBs

ANEXO DOS

Anexo metodológico

1. Relación de Desarrollo Socio Habitacional (DSH)

El estudio que llevamos adelante tenía por objetivo echar luz sobre cómo el acceso y uso de la vivienda influencian o determinan el desarrollo de la ciudad de El Alto. Desde una perspectiva metodológica, este objetivo exigía el cumplimiento de dos tareas: por un lado, definir lo que entendemos por desarrollo, operacionalizar el concepto y medirlo. Por otro, determinar el grado de influencia de la vivienda en ese proceso. Para llevar a buen fin el logro de estas tareas es que hemos diseñado el Índice de Desarrollo Socio Habitacional (IDSH), cuyos fundamentos y forma de medición presentamos aquí.

2. A propósito de la concepción de desarrollo

La categoría de desarrollo ha planteado y plantea un gran debate respecto a cómo debe ser comprendida, estudiada, operacionalizada, etc. Como el objetivo de esta investigación no es profundizar ni analizar dicho debate, nos adscribimos a una de las corrientes más influyentes del momento, que por su fundamento filosófico, su flexibilidad y pertinencia para ser aplicada en diversos campos y diferentes disciplinas, así como por la precisión que alcanza el momento de operacionalizarla, nos permitirá delimitar de mejor manera nuestro objeto de estudio. Nos referimos a la perspectiva de Amartya Sen (2000) y del Desarrollo Humano, que considera al desarrollo como aquel proceso por medio del cual se expanden las libertades fundamentales de los individuos; libertades que juegan un papel constitutivo y otro instrumental, al mismo tiempo, es decir, son medio y fin del proceso de desarrollo.

En esta lógica el desarrollo no puede ser equiparable o medido, como se lo hacía antes, en función a la industrialización, al progreso técnico o a la acumulación; elementos que, siendo importantes como medios para lograrlo, no son suficientes para evaluar el desarrollo. Por el contrario, se asume que la expansión de las libertades fundamentales no es más que la expansión de las capacidades de los individuos para lograr el tipo de vida que más valoran (Sen, 2000). De aquí se desprende una de las características más significativas de esta visión: su carácter multidimensional y su intento por abarcar todos los aspectos que hacen a la vida de las personas, de la sociedad y su mejoramiento (IDH, 2005).

En este enfoque, las capacidades están compuestas por el conjunto de funciones que una persona puede realizar, entendiendo las funciones como "las diversas cosas que una persona puede valorar, hacer o ser" (Sen, 2000: 99). Para los fines de esta forma de medición y como lo aconsejan los autores que la han desarrollado, el grado de valoración o ejecución que tenga una persona respecto de una función puede ser medido por medio de una cifra; así, el logro real de una persona puede medirse como un "vector de funciones" y el conjunto de éstos representar las capacidades de esta persona. En palabras de Sen: "la combinación de funciones de una persona refleja sus logros reales, el conjunto de capacidades representa la libertad para lograrlos" (Sen, 2000:l00).

Aunque también existe un profundo y difundido debate sobre las funciones principales y/o primordiales que debiera cumplir un individuo, así como sobre el conjunto de capacidades que debe cultivar, en el ámbito internacional ya existen varias investigaciones y trabajos empíricos (ver Escalante y Yañez, 2004) que utilizan esta perspectiva para medir el desarrollo y la influencia en éste de sus diversos componentes. En el ámbito nacional y local están, por ejemplo, los diferentes Informes de Desarrollo Humano en Bolivia, que periódicamente impulsa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En esta línea, encontramos también el trabajo de Escalante y Yañez (2004), que, a diferencia de los primeros, tiene por virtud introducir en su análisis el factor de la vivienda.

3. Operacionalización de variables

De las múltiples dimensiones que implica el desarrollo tal cual se ha definido más arriba, los informes del PNUD eligen tres dimensiones básicas: Salud, Educación y Recursos Económicos. La necesidad de tener una medición estándar en el plano internacional, así como la valoración que hacen de la salud y la educación, ha hecho que el PNUD se concentre en medir dichas variables y asumir el ingreso per cápita como un indicador que contiene y puede dar referencia de las otras dimensiones del fenómeno. En cambio, Escalante y Yañez, basados en los datos obtenidos en las encuestas de MECOVI y apuntalados por la experiencia internacional, tienen mejores posibilidades de analizar dos dimensiones más, como son: empleo y vivienda. En la presente investigación, se aprovechan dichos aportes y se propone la siguiente elección de dimensiones y operacionalización de variables (Cuadro 39).

Cuadro 16
Dimensiones y Operacionalización del Desarrollo

CONCEPTO	DIMENSIONES	CAPACIDADES
DESARROLLO	VIVIENDA	Contar con una vivienda de calidad
		Vivienda productiva
	EDUCACIÓN	Disponer de educación
	SALUD	Acceso a servicios de salud
	EMPLEO	Tener empleo calificado
	RECURSOS ECONÓMICOS	Condiciones de vida

Fuente: Elaboración propia.

Evidentemente, la elección de las dimensiones no causa mayor problema, pues se sigue el sendero trazado por los trabajos antes mencionados. Las diferencias, sin embargo, surgen el momento de tratar de medirlas y evaluarlas. No podía ser de otra manera, puesto que toda medición está marcada por el tipo de información que se tiene, y esta por la forma en que ha sido obtenida. Teniendo en cuenta dicha premisa, el objetivo principal es aprovechar de la mejor manera posible las fuentes disponibles y generar información confiable y solvente.

Cabe mencionar aquí que la construcción de este índice ha tenido un impulso saludable y positivo, porque se ha tenido acceso a la información detallada del Censo 2001 para la ciudad de El Alto. La misma ha sido sistematizada y reclasificada en función a las organizaciones territoriales de base (OTBs) existentes en la ciudad, por la Secretaría Técnica del Consejo de Población para el Desarrollo Sostenible (CODEPO) y que nos ha sido gentilmente proporcionada por el investigador Hubert Mazurek. Esta información es muy valiosa porque toma en cuenta al conjunto de nuestro universo, por el nivel de detalle que contiene y el acercamiento que permite al fenómeno, lo que influye en la elección de variables y la forma de medirlas. Por ese motivo, a continuación, se detallan las diferencias con los trabajos de referencia en torno a las variables que se usaron para evaluar las dimensiones acabadas de definir.

En concreto, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide la dimensión salud tomando en cuenta la esperanza de vida al nacer, en el trabajo de Escalante y Yañez, se considera el estado de salud y el tipo de atención que han recibido. El Censo 2001 no cuenta con ninguno de estos datos, pero sí con el número de partos, el tipo de personal

que ha atendido los mismos y el lugar donde ha sido atendido, información que perfectamente sustituye a la usada por los trabajos de referencia. La dimensión de educación en Escalante y Yañez es medida por el grado de educación alcanzado; en cambio, en el IDH se considera la tasa bruta de matriculación y el nivel de analfabetismo. Para el índice que construimos para esta investigación, utilizamos la educación terciaria, entendida como aquella educación diferente a la básica, secundaria y media, pero que implica la educación universitaria, técnica u otra no formal. Hemos hecho tal elección, porque, en nuestro criterio, esta variable refleja de mejor manera el estado de la educación en el largo plazo y su influencia en una mejor inserción laboral.

La dimensión de Recursos Económicos es la que mayores problemas ha creado, debido a que ambos trabajos toman en cuenta el Ingreso per Cápita, dato que no está disponible en nuestra fuente. Vale la pena abundar en este punto. En nuestro criterio, ambos trabajos encuentran su punto más débil aquí; por ejemplo, los informes del IDH para la ciudad de La Paz y de El Alto (PNUD, 2003 – PNUD, 2004) trabajan sobre un promedio obtenido a través de dividir el Producto Interno Bruto Departamental (PIBd) entre el número de habitantes, lo que puede ser muy engañoso debido a la desigualdad social que existe en el país y el departamento, cuyo polo más deprimido, sin duda, se encuentra en El Alto. Escalante y Yañez, en cambio, como lo dijimos, basan su trabajo en las encuestas MECOVI, cuya muestra en todo el país apenas rebasa las 5.000 personas, que puede ser muy indicativo para estudios generales y abstractos, pero que no nos sirve para evaluar el desarrollo en El Alto y, menos, la incidencia de la vivienda en el mismo. En nuestro índice, dejamos de lado la medición del ingreso, porque no contamos con ese dato para cada una de las OTBs y porque una introducción de un promedio haría ocioso el trabajo de medición, pues su aporte sería siempre constante.

Adicionalmente, Escalante y Yañez, con el fin de fortalecer el análisis de esta dimensión, toman en cuenta la Calidad de Vida medida por la cantidad de muebles y enseres del hogar, como el número de radios, televisores, teléfono y refrigerador. Para el cálculo del Vds., seguimos este criterio. Si bien así no se tiene una visión exacta de la dimensión de recursos económicos, creemos que ésta se verá fortalecida por la forma de medición que hacemos del empleo.

El IDH, lamentablemente, no mide la variable de empleo; en cambio, el trabajo de Esacalante y Yánez refleja esta medición solamente en función a si se cuenta o no con el mismo; para el cálculo de nuestro índice, en cambio, proponemos llevar adelante

la medición de lo que hemos llamado empleo de calidad, entendido como todo aquel empleo que tiene una remuneración constante, no importando si es mínima, y tiene posibilidades de acceso a seguro de salud en el corto y largo plazo.

El IDH tampoco toma en cuenta la medición de la vivienda, mientras que Escalante y Yánez lo hacen siguiendo el concepto de vivienda adecuada definida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidades para los Asentamientos Humanos, como aquella que cumple con: acceso a agua potable, saneamiento básico, seguridad en la tenencia, espacio suficiente para vivir y durabilidad de la unidad habitacional, al cual nos adscribimos.

4. Medición del IDSH

La parte cuantitativa de la investigación, como ya se señaló anticipadamente, tiene como base principal la información obtenida en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Sin embargo, es necesario todavía realizar ciertas precisiones y depuraciones para enmarcarlas cabalmente a las variables definidas más arriba y a los objetivos que persigue la investigación.

En efecto, de nada serviría limitarnos a describir las cifras contenidas en la riquísima base de datos que tenemos. Por el contrario, lo que intentamos, para explotar de manera más eficiente esa cantera de información, es encontrar ciertas correlaciones y regularidades que nos acerquen a una mejor comprensión del fenómeno. Este objetivo nos plantea la construcción de índices, los mismos que nos permitirán medir el desarrollo de cada una de las OTBs, compararlas entre sí y, también, cuantificar la incidencia de la dimensión vivienda en dicho desarrollo.

Construir índices siempre plantea el problema de cómo hacerlo: Qué indicadores tomar en cuenta, cómo medirlos y qué ponderación otorgar a cada uno de ellos; la decisión, no obstante, siempre es arbitraria y en función de los objetivos que persiga el investigador. En este camino, se han desarrollado desde sencillas ecuaciones matemáticas hasta los más abstractos y complejos modelos econométricos que pueda uno pensar. Para los fines de este trabajo, en cambio, se asimila la metodología usada para medir el IDH (PNUD, 2005). Este es un simple promedio de los índices que lo componen y estos índices no son más que otros promedios, en algunos casos ponderados, de los indicadores que los componen.

En ese marco, parafraseando el Informe Sobre Desarrollo Humano 2005, podemos decir que el IDSH es una medida sinóptica del desarrollo. Mide el progreso medio de una ciudad en función a la estimación de índices para las variables de las cinco dimensiones ya mencionadas: Vivienda Adecuada (VA), Educación Terciaria (Et), Acceso a Servicios de Salud (AS), Empleo de Calidad (EC) y Condiciones de Vida (CV).

Autores

Jaime Durán Chuquimia

Licenciado en Economía de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Ha sido Consultor del Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) y de diversos organismos nacionales; Jefe de Operaciones del Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR); Director de la Revista "ABC Economía y Finanzas". Publicó "Antecedentes y Consecuencias de la Reforma de Pensiones en Bolivia" en co – autoría con Alberto Bonadona Cossío y Gustavo Rodríguez Cáceres (2002). Actualmente es Jefe de Planificación y Control de la Subalcaldía del Macrodistrito II del Gobierno Municipal de La Paz.

Gustavo Marcelo Rodríguez Cáceres

Egresado de la Carrera de Historia, UMSA y estudiante de la Carrera de Economía. Ha sido Jefe de Planificación del Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR) y Gerente General de la Revista "ABC Economía y Finanzas". Presentó las ponencias sobre "Historia y Desarrollo Humano" en el I Congreso Internacional de Historia (2003) y sobre "Reforma Agraria y Desarrollo Económico" en el Foro Económico – Balance y Perspectivas de la Economía Boliviana 2003 – 2004. Ha publicado diversos artículos sobre vivienda, autonomías, asamblea constituyente, política agraria y otras áreas.

Verónica Karen Arias Díaz

Egresada de la Carrera de Comunicación Social (UMSA) y actualmente estudiante de Lingüística. Ha sido Responsable de Relaciones Públicas del Instituto Nacional de Formación en Educación; Técnico en Pensiones en el Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR), redactora y asistente de edición en las revistas: "Gran Alazán" y "ABC Economía y Finanzas". Ha publicado diversos artículos sobre comunicación para el desarrollo, situación de la vivienda en Bolivia, rutas turísticas de Bolivia, género y otros temas. Asimismo, ha organizado varios eventos de difusión cultural.